
Democracia y círculos económicos virtuosos

Enrique Valencia Lomelí*



La creación social de un círculo virtuoso de crecimiento y de desarrollo no sólo es cuestión de fórmulas macroeconómicas o de una política económica adecuada. Nuestra hipótesis es que la democracia real en México puede crear un clima favorable para impulsar este círculo virtuoso.

El modelo de competitividad elegido por las élites políticas y económicas de México nos ha conducido, más que a superar viejos problemas económicos, a encerrarnos en círculos viciosos de bajos salarios y devaluaciones bruscas, sin resolver los difíciles problemas de empleo. México exporta más, sí, pero sin generar mejores oportunidades salariales y de empleo, y sin resolver el rompecabezas de la secuencia sobrevaluación-devaluación brusca.

¿Qué puede aportar la democracia para salir de estos círculos viciosos? ¿Qué puede aportar la nueva situación de la Cámara de Diputados después de las elecciones del 6 de julio de 1997? Milagros no podrán aportar, pero los saldos podrían ser muy positivos. El objetivo de este artículo será precisamente tratar de imaginar esos saldos positivos. Primero se presentan algunas tesis básicas acerca del nuevo modelo de inserción a la economía internacional y de los círculos viciosos en los que hemos caído; luego se indican otras tesis acerca de la relación posible entre ausencia de democracia y círculos viciosos económicos, y por último se presentarán a la imaginación los posibles saldos positivos de las elecciones del 6 de julio pasado para la construcción social de un círculo virtuoso económico.

1. El modelo mexicano de competitividad y las crisis recurrentes

La economía mexicana logró un largo periodo de crecimiento y de baja inflación, pero a finales de los años sesenta empezó a mostrar síntomas de debili-

dad. Las crisis económicas globales estallaron en 1976 y en 1982. Los sectores dirigentes plantearon, para supuestamente salir de las crisis recurrentes y para resolver los viejos problemas del modelo mexicano, un nuevo camino de inserción a la economía internacional: las liberalizaciones (comercial, financiera, de inversiones) y las privatizaciones ambiciosas. Después de 15 años de vigencia del nuevo modelo, las conclusiones son claras: no nos hemos liberado de las crisis recurrentes e incluso éstas han sido aún más agudas (como la de 1994).

Tesis 1

La estrategia mexicana para fortalecer el dinamismo exportador ha sido lo que llamamos "choques competitivos", es decir, para lograr competitividad se tiende de manera recurrente a las devaluaciones bruscas después de un periodo de sobrevaluación del peso y al control salarial más que al incremento en la productividad. Se trata sobre todo de una competitividad por factores monetarios y salariales.

En el contexto de un control salarial permanente, esta estrategia ha generado una regulación de la competitividad que se expresa en secuencias repetidas de:

- Sobrevaluación paulatina del peso –devaluación drástica.
- Incremento paulatino de costos salariales en términos de dólares (debido a la sobrevaluación del peso) –reducción drástica de costos dada la conjunción de devaluaciones y políticas de control salarial.

* Doctor en economía por la Universidad de París VII.

Tesis 2

Esta estrategia competitiva, en el contexto de la apertura comercial abrupta y de la ausencia de una política industrial activa, se ha engarzado con otra secuencia de agudización paulatina del déficit comercial –absorción abrupta del déficit comercial vía el choque devaluatorio. El regreso al déficit comercial en julio de 1997 apunta hacia la repetición de esta secuencia.

Tesis 3

Esta estrategia competitiva no es la única posible ni teórica ni históricamente. Podemos confrontar esta estrategia con la que llamaremos "productivista", que pone en el centro del debate nacional la mejora de la productividad a través de políticas de mediano y largo plazo como las siguientes: capacitación de la mano de obra, centralidad de la educación nacional, fortalecimiento del desarrollo tecnológico nacional, planificación de la política industrial, búsqueda de mayor implicación de los operadores, discusión –no sin conflicto– de las contrapartidas salariales y sociales al incremento de la productividad, fortalecimiento de las cadenas productivas y aperturas comercial y financiera paulatinas.

Tesis 4

Esta estrategia de competitividad ha llevado a la economía mexicana a reencontrar los círculos viciosos de las crisis repetidas sobre todo en 1994. La nueva estrategia de competitividad no logró que México superara estos círculos viciosos e incluso agudizó la crisis.

El primer círculo vicioso de la competitividad elegida conduce de manera fatal a que, para sostener el crecimiento de las exportaciones, se requieran bajos salarios. Esta estrategia limita las posibilidades de desarrollo de un mercado interno fuerte y dinámico; sólo diremos que ésta no es la única estrategia posible para el impulso de las exportaciones.

La estrategia de competitividad elegida limita así enormemente los márgenes de una política social activa porque está centrada en la contención salarial. Diremos sólo que entre 1977 y 1996 el salario mínimo ha perdido más del 70% de su poder de compra, con lo que se ha generado una polarización salarial, con una minoría que gana más de cinco salarios mínimos, muchas veces a cambio de sobre trabajo (jornadas superiores a las 48 horas), y una mayoría de trabajadores que apenas recibe ingresos de entre uno y dos salarios mínimos.

Tesis 5

El segundo círculo vicioso de la apertura acelerada lleva a que el crecimiento de las importaciones genere fuertes problemas de empleo.

Sabemos que la estrategia de apertura acelerada creó enormes problemas de empleo al provocar la quiebra de miles de pequeñas y medianas empresas, y a romper varias cadenas productivas. La reducción en el contenido nacional de las exportaciones es una expresión de este problema.

Tesis 6

El tercer círculo vicioso de las devaluaciones bruscas conduce al problema del endeudamiento externo no resuelto.

Los enormes déficits comerciales y de cuenta corriente deben financiarse de alguna manera. Éste es uno de los grandes problemas de la economía mexicana no resuelto por la nueva estrategia sino incluso agudizado. Conocemos los problemas que esto ha generado: endeudamiento interno y externo, y necesidad de atracción de capitales (la mayor parte especulativos, en los últimos años), lo que implica mantener tasas de interés atractivas, es decir, elevadas.

Con las devaluaciones bruscas y las alzas en las tasas de interés, los problemas de la deuda se han magnificado. La deuda ha demandado más deuda, no para el desarrollo sino para el servicio de la misma deuda.

2. Ausencia de democracia y círculos viciosos económicos

Para funcionar de manera correcta, la economía mexicana requiere de la construcción social de círculos virtuosos que impulsen el crecimiento y el desarrollo durante periodos sostenidos; después de más de 20 años de círculos viciosos repetidos, la economía mexicana debe insertarse en esta dinámica de crecimiento y desarrollo sostenidos.

Para lograr este objetivo de largo plazo se necesita, entre otras cosas: un financiamiento sano, un gasto público ejercido productivamente, empresas públicas y privadas eficientes, expectativas positivas compartidas por los actores económicos, confianza en la moneda nacional y solución a los problemas sociales reales. Sin círculos virtuosos, la inserción a la economía internacional dependerá sobre todo de choques de corto plazo (devaluación brusca, control salarial) como los vividos hasta ahora.

Sin embargo, la creación social de este círculo virtuoso para el desarrollo se bloquea sin una transición a la democracia. Ciertamente la democracia en

sí misma no es el remedio a todos los males económicos, pero sí es generadora de un escenario favorable para crear un círculo virtuoso.

Veamos 10 posibles casos de relación entre la ausencia de democracia y de círculos virtuosos.

Tesis 7: política fiscal, terrorismo fiscal y ausencia de credibilidad

¿Cómo incrementar los ingresos fiscales del sector público sin credibilidad en el uso de los recursos? Los contribuyentes no sólo se quejan de la debilidad de los servicios públicos (retorno de los impuestos) sino también de los grandes escándalos de corrupción de los últimos años. Para el actor económico, el beneficio probable obtenido por el costo fiscal no es significativo, mientras que el beneficio ilegal obtenido por los corruptos es intolerable. El mismo secretario de Hacienda ha reconocido que la corrupción es un enemigo de la captación. México tiene una de las captaciones fiscales más bajas (apenas superior al 10% del PIB) entre los países de desarrollo comparable y entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). ¿Cómo incrementar el gasto social sin mayor captación? Una posibilidad es con deuda interna y externa, con los resultados que ya conocemos aquí.

Tesis 8: gasto público y discrecionalidad

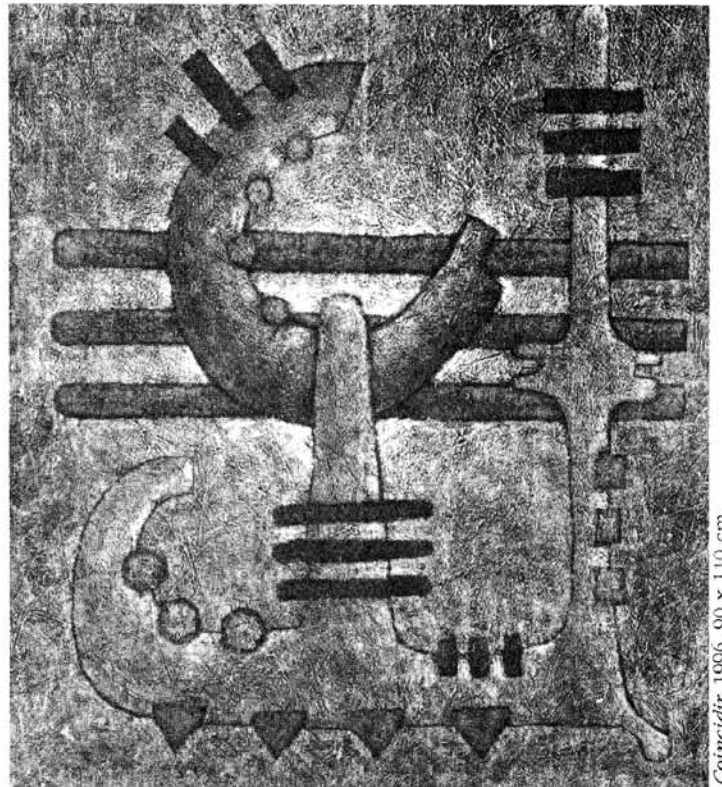
¿Cómo puede ser eficiente el gasto público con la mentalidad patrimonialista y discrecional en ausencia de alternancia? O dicho de otra manera ¿cómo evitar que se permita dilapidar sin que nadie evalúe?

Muchos son los ejemplos para ilustrar estas cuestiones. Desde la gran cantidad de fondos discrecionales o de partidas secretas que puede manejar el presidente de la república, hasta los hiperbonos para funcionarios públicos de círculos restringidos, mientras a los trabajadores se les niegan los bonos de productividad.

Tesis 9: la privatización perversa de lo público y la corrupción

El poder público se privatiza en forma perversa, entre otras, de dos maneras: la corrupción vuelve dominio privado lo que es una propiedad social; el ocultamiento de la información y la penumbra que rodea a las decisiones públicas lleva al dominio de lo "oscuro", de lo "oculto", de lo "discrecional" lo que debe ser público.

Así, los bienes y recursos de carácter público se convierten en privados, y –lo que agudiza el problema– se utilizan en forma especulativa y no productiva (por ejemplo, en cuentas de dólares en el extranjero).



Esta privatización perversa de lo público genera incredulidad en las políticas públicas y en el Estado de derecho (en las reglas del juego compartidas socialmente); extrae recursos que debieran utilizarse en la producción y en el desarrollo social.

Tesis 10: la privatización no es la panacea y menos sin controles democráticos

Las privatizaciones en apariencia "transparentes", que satisfacen sobre todo a los empresarios beneficiados, crean nuevas ineficiencias. Véase el caso de algunas empresas bancarias privatizadas o el de las carreteras concesionadas. Esos ejemplos muestran que la microeconomía de los favores o de la discrecionalidad no lleva necesariamente a la mejora en productividad y calidad, y crea enormes problemas sociales.

Tesis 11: la estatización de lo privado

Esas privatizaciones cuestionadas crean nuevas élites económicas a partir del favor o de la alianza con el funcionario público apropiado. Se trata así de la estatización perversa de las empresas privadas: la empresa no vive de su productividad económica sino de su productividad política (los beneficios obtenidos del patrimonialismo). Las utilidades obtenidas pueden asemejarse a una renta de origen político. Las empresas privadas que actúan fuera de estos favores deberán enfrentar así la competencia desleal de las empresas privilegiadas.

La estatización de hecho de muchas empresas puede observarse en los favores o en los contratos especiales sin concursos o con concursos amañados. Esto impide el avance de la productividad y facilita la generación de sectores privilegiados monopólicos u oligopólicos que enfrentan la competencia nacional e internacional con el aprovechamiento de rentas políticas.

Tesis 12: eficiencia en las empresas públicas y patrimonialismo

Las empresas públicas tienen funciones sumamente importantes para el aparato productivo, por ejemplo cuando vehiculan fuertes inversiones en infraestructura, inversiones de larga maduración. La ausencia de alternancia, de evaluación social, genera una actitud patrimonialista en el manejo de estas enormes empresas, o bien su función se ve desvirtuada por aspectos de tipo político.

Véase el caso de Pemex, sus accidentes continuos, la deficiencia en el mantenimiento, la ausencia de inversiones y su descapitalización a través de la política fiscal. Se generan nuevas cargas al gasto público y una enorme desconfianza social en estos aparatos económicos (por ejemplo, en Guadalajara en 1992 y en Tabasco desde los años setenta).

Tesis 13: política monetaria e información privilegiada o de cómo hacer de la devaluación el negocio propio o de los amigos

Las grandes devaluaciones recurrentes (1976, 1982, 1987, 1994) no sólo significan fuertes problemas para la mayoría de las empresas mexicanas sino que también pueden crear enormes fortunas, hijas de la información privilegiada. ¿Cómo evitar, ante la ausencia de rendición de cuentas efectiva, la transmisión de información privilegiada que, en un periodo corto y sin riesgos, puede incrementar una inversión monetaria en más de 100%? Las grandes devaluaciones pueden así también crear nuevas y jugosas rentas políticas, al tiempo que lesionan gravemente a las empresas endeudadas en dólares.

Tesis 14: la corrupción o de cómo hacer de los trámites un costo (tiempo y mordida)

La corrupción (particularmente bajo la forma de "mordida") no sólo es una molesta dinámica social, no sólo es el origen de rentas políticas generadoras de nuevos capitales y de competencias desleales. Es también un costo fijo para las actividades empresariales o para los presupuestos familiares.

¿Cuántas empresas no prefieren incluso presupuestar la mordida? La negociación de la mordida

supone fugas de tiempo para las empresas y para los ciudadanos; sin posibilidad de denuncia efectiva, la mordida se convierte cada vez más en una cuota natural: más vale fijarla y pagarla cuanto antes, que perder más tiempo en cuestionarla. La mordida es un costo normal en la *realpolitik* mexicana.

Tesis 15: política económica e imposición "pactada" o de cómo hacer la simulación de la participación social

Los pactos "concertados" desde hace diez años simulan la participación social y la desvirtúan. La simulación puede tener efectos en el mercado a corto plazo pero difícilmente en el largo plazo, sobre todo en lo que se refiere a la productividad.

El incremento de la productividad es una labor social. El autoritarismo sin contrapartidas sociales o económicas para los trabajadores se convierte en un obstáculo. La flexibilización impuesta de los contratos colectivos de trabajo, con el apoyo pasivo o la no resistencia de las organizaciones corporativas, no genera la participación de los trabajadores en el reto productivo. El trabajador es visto como obstáculo para el incremento de la productividad.

Para generar una nueva política económica se requiere de nuevos pactos sociales auténticos que impulsen verdaderos acuerdos compartidos en vistas a objetivos comunes. La política industrial puede ser concebida como un pacto real para el desarrollo industrial del país, que estimule la participación de los trabajadores a cambio de contrapartidas salariales, de empleo y de mejoras sociales.

Tesis 16: política compensatoria sin democracia o de cómo usar el gasto de emergencia social para la emergencia política partidaria

Los saldos sociales de las políticas de ajuste, diseñadas para transitar al nuevo modelo de competitividad, han significado el incremento notable de la pobreza. Las franjas enormes de población empobrecida deben ser atendidas de manera emergente. El problema es que los programas necesarios para enfrentar esta situación de emergencia social pueden ser aprovechados, en ausencia de democracia, para intentar solucionar la emergencia política partidaria de un partido de Estado en crisis. Los análisis sociológicos de este fenómeno se han multiplicado en los últimos años, sobre todo a partir del Pronasol y sus secuelas.

En lugar de enfrentar los agudos problemas sociales, los programas compensatorios pueden colaborar así a ahondar la falta de credibilidad en las políticas públicas.



Arturo (detalle).

3. Poder Legislativo plural y círculos virtuosos. O de los saldos económicos positivos del 6 de julio de 1997

Los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1997 abren nuevas oportunidades, especialmente en lo que se refiere a la pluralidad en el Poder Legislativo y a la mayoría lograda por la oposición (PAN, PRD, PT, PVEM) en la Cámara de diputados. Nuestra hipótesis central es que la nueva dinámica que se puede generar a partir de la instalación de la nueva Cámara de diputados podría permitir la solución a algunos de los problemas mencionados en el apartado anterior, que conducen a los círculos viciosos de la economía. Una condición es que se logren acuerdos fundamentales (no sumisión) entre el Ejecutivo y la Cámara de diputados, que permitan la gobernabilidad, el impulso a la transición democrática y no la guerra permanente entre estos dos poderes.

Subrayamos que hablamos de oportunidades abiertas y no de conquistas definitivas. Si se logra consolidar un sistema democrático en nuestro país, tarea aún de varios años, los aportes de la Cámara de diputados para la creación de círculos virtuosos de largo plazo podrían ser muy importantes. Mencionaremos cinco posibles aportes:

Tesis 17: la capacidad de vigilancia (1) otorgada por el art. 74 constitucional (secciones II y III)

La Constitución otorga a la Cámara de diputados las siguientes facultades:

- "Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor".
- "Nombrar a los jefes y empleados de esa oficina".

Esta Contaduría Mayor revisa el ejercicio del presupuesto federal para "conocer los resultados de la gestión financiera" y comprobar si ésta se ha ajustado "a los criterios señalados por el presupuesto" (sección IV del art. 74 constitucional). Se trata de una facultad notable que, si es ejercida de manera eficiente, permite vigilar las acciones del Poder Ejecutivo. Este ejercicio adecuado y eficiente puede permitir el principio del fin del sistema patrimonialista y discrecional. El Poder Ejecutivo ya no actuaría solo vigilándose a sí mismo sino que su desempeño sería evaluado por el Poder Legislativo. Esta división de poderes podría permitir a la larga una mayor credibilidad en el sector público.

Tesis 18: la capacidad de vigilancia (2) del ejercicio de los funcionarios públicos (art. 74, sección V, y artículos 93, 109 y 110 de la Constitución)

Una facultad más, no cualquiera, que otorga la Constitución a la Cámara de diputados, es la evaluación y vigilancia del desempeño de los funcionarios públicos. Para ello, esta Cámara podrá:

- "Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos".
- "Fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren" (art. 74 constitucional, sección V).

De esta manera, la Constitución otorga poderes significativos a la Cámara de diputados para vigilar el desempeño de los servidores públicos, para castigar el "enriquecimiento ilícito" (art. 109 constitucional, sección III) y el "manejo indebido de fondos y recursos federales" (art. 110 constitucional). Los efectos de la simple declaratoria de procedencia de juicio político por parte de la Cámara de diputados llegan hasta separar del cargo al funcionario acusado mientras el juicio dure.

La Constitución va más allá y faculta a la Cámara de diputados para analizar las conductas de los servidores públicos, recibir denuncias de "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba" (art. 109 constitucional, sección III).

Ciertamente, estas funciones pueden colaborar a atacar la corrupción, a evitar la privatización perversa de los bienes públicos y a mejorar la eficiencia de las empresas públicas. La condición evidente es que estas facultades sean utilizadas plenamente por la Cámara de diputados. Una situación de pluralidad o de cohabitación puede impulsar el cumplimiento pleno de estas facultades.

Tesis 19: la capacidad de vigilancia (3) de las licitaciones públicas (art. 134 constitucional)

Según el artículo 134 constitucional, los servidores públicos son responsables de administrar con eficiencia, eficacia y honradez los recursos económicos del gobierno federal y de las instituciones paraestatales. Estos servidores estarán sujetos a lo señalado en la Tesis 18, es decir, podrán ser sujetos de juicio político o acción penal en caso de no cumplir con lo estipulado en el artículo 134, que señala entre otras cosas:

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

La Cámara de diputados tiene así la facultad de analizar las licitaciones públicas. El ejercicio de estas licitaciones existe desde hace mucho tiempo, sin embargo el régimen de partido de Estado, o lo que es lo mismo, de autovigilancia complaciente, no ha permitido la transparencia de los procesos de arrendamiento, adquisición o enajenación. Muchas veces en lugar de ser procesos públicos se han convertido en negociaciones y procesos privados. El análisis y el seguimiento de las licitaciones podrían impulsar una cultura de credibilidad en las acciones públicas. Además, ayudarían a evitar la cultura patrimonialista que beneficia fundamentalmente a los mismos funcionarios públicos o a sus cercanos; ayudarían a evitar la experiencia de las privatizaciones o de las estatizaciones perversas y a crear una cultura de búsqueda real de la eficiencia pública.

Tesis 20: la capacidad de vigilancia (4) de las acciones de las secretarías de Estado y de las empresas públicas (art. 93 constitucional)

La Constitución también faculta a la Cámara de diputados (y a la de senadores) para que los secretarios de Estado y los jefes de departamentos administrativos le den "cuenta", después del inicio del periodo de sesiones ordinarias, "del estado que guarden sus respectivos ramos". Pero, cualquiera de las Cámaras puede, según la Constitución, citar a los secretarios, jefes de departamento o a los directores de empresas públicas "para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente

a sus respectivos ramos o actividades" (art. 93 constitucional). Además, la Cámara de diputados, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, "tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria". Un ejemplo de esto es la Comisión Conasupo, que se formó en la Legislatura anterior (1994-1997) con una mayoría de diputados priístas, que decidió dar por terminadas las investigaciones en contra de la opinión de los diputados de oposición, quienes alegaban haber encontrado anomalías graves en esa institución pública. Con el menor peso del PRI en la actual Legislatura es probable que se reabra esta Comisión Conasupo y que se abran otras nuevas. Las investigaciones a que pueden dar lugar comisiones como las señaladas colaborarían a impulsar una cultura de transparencia y de eficiencia en el ejercicio público.

Tesis 21: la participación en la política económica a través de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (art. 74 constitucional, sección IV)

Una de las facultades propias de la Cámara de diputados, y sin lugar a duda entre las más importantes, es la de "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación" así como "revisar la Cuenta Pública del año anterior". Esta última se refiere aún a las capacidades de vigilancia de esta Cámara, pero la primera le otorga la posibilidad de participar en el diseño de la política económica a través de la política de gasto público expresada en el presupuesto. Hasta 1997, la Cámara de diputados simplemente aprobaba la propuesta del Ejecutivo en cuanto al presupuesto, pero ahora, con la nueva correlación de fuerzas se abren las posibilidades de una mayor participación social, al menos de los diputados, en el diseño de la política económica, que deberá ser pactada de manera diferente y no impuesta a la vieja usanza.

Las posibilidades de aportación de la nueva Cámara de diputados en el ámbito del desarrollo económico pueden ser, en suma, muy importantes en virtud de sus facultades de vigilancia y de sus facultades para el diseño y la evaluación de la política económica. Un simple cambio de partido en el poder no asegura que estas facultades se ejerciten plenamente; el simple cambio de personas o de partidos no es la panacea. La cohabitación (PRI en el Ejecutivo, oposición mayoría en la Cámara de diputados) puede ser una fórmula positiva para el impulso de una nueva cultura de ejercicio pleno de las facultades de la Cámara de diputados. Aquí sólo hemos imaginado lo que implicaría este ejercicio.▲