

CON FIGURA CIONES ES

Núm. 34

Enero-junio de 2013

Rolando Cordera Campos **P**resentación **3**

LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

Rolando Cordera Campos **L**a transición de la transición:
¿hacia dónde?, ¿hasta cuándo? **6**

Pedro Salazar Ugarte **L**a relevancia de contar
con una nueva ley de amparo **12**

ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Massimo Pivetti **L**as estrategias de la integración
europea y su impacto
sobre Italia **17**

David Ibarra **L**os impedimentos económicos
nacionales **31**

Carlos Tello Macías **E**l laberinto de las finanzas
públicas mexicanas **36**

Ramón Carlos Torres **P**ara qué la reforma energética **52**

Gustavo Gordillo **A**penitas arriba y a punto de caer:
las clases medias precarias **63**

Hernán Gómez Bruera **B**rasil y México:
que los números hablen **74**

EL MUNDO GLOBAL

- Ignacio Perrotini Hernández **L**a gran crisis financiera de Estados Unidos: causas y efectos de largo plazo **78**
- Santos M. Ruesga **L**o que hay detrás de la actual crisis económica. Una mirada de largo alcance **99**
- Arturo Balderas **L**o blanco, lo negro y lo gris en el gobierno de Obama **105**

INTER LINEA

- Ana Galván **P**roponiendo rutas **113**

- L**ibros recientes **117**

DOCU MENTOS

- Globalización, el inmenso desafío 121 • Declaración de Berlín, Cambiar de curso – en pro de una vida digna 122**

CON FIGURA CION ES

Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

Director: Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta.

Consejo editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • María Amparo Casar • Luis Emilio Giménez-Cacho • Anamari Gomís • Marta Lamas • Julio López G. • Rosa Elena Montes de Oca • Rafael Pérez Pascual • Teresa Rojas • Nora Rabotnikof • Carlos Roces[†] • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo • Raúl Trejo Delarbre.

Configuraciones. Revista semestral, enero-junio de 2013. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2011-101712165400-20. Certificado de licitud de título (en trámite). Av. Universidad 1923, Privada de Chimalistac, Edif. E-2, Oxtopulco-Universidad, 04310 México, D.F. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 México, D.F. *Distribución:* nosotros mismos.

Diseño original: Rafael López Castro • *Tipografía y formación:* Patricia Zepeda, en Redacta, S.A. de C.V.

ISSN 1405-8847

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 500 ejemplares.

M Presentación

Mientras el mundo avanzado sigue su marcha a través de escenarios de estancamiento e inestabilidad, el resto del planeta busca rodeos o puertos de alivio que le permitan lidiar con los impactos globales de la crisis y, de ser posible, empezar a trazar nuevas y más promisorias trayectorias de desarrollo y convivencia. Así, en América Latina se busca avanzar desde diferentes inspiraciones de izquierda en cursos de

mayor equidad que no impliquen desequilibrios macroeconómicos inmanejables, mientras que algunos países de la región tratan de afianzar acuerdos multinacionales, comerciales y de inversión, que les hagan más propicia su inscripción en la Alianza del Pacífico con la que Estados Unidos trata de modular su inscripción en la Cuenca y redefinir o condicionar las relaciones y el papel de China. Todo se mueve, pues, a pesar de que en la economía y las instituciones internacionales vinculadas con las finanzas o el comercio parezca dominar una estabilidad mortecina.

Los estragos sociales de la crisis se ven ahora acrecidos por la aplicación a ultranza de las llamadas políticas de austeridad con las que se quiere superar la crisis de deuda que arrincona Europa. En Estados Unidos, por su parte, se impone una suerte de delirio extremo que bloquea la continuidad eficaz de las de por sí tímidas políticas anticíclicas desplegadas por el gobierno del presidente Obama. La resultante política es un embate persistente contra los mecanismos de protección social y, al final de cuentas, contra el sistema de compensación y promoción que en varias naciones desarrolladas culminó en Estados de Bienestar propiamente dichos, es decir, constitucionalmente comprometidos con la protección y la satisfacción de los derechos fundamentales. De continuar estas andanadas, disfrazadas de inconsistentes estrategias de estabilización financiera y de reducción del endeudamiento público, tanto en el Viejo Continente como en Estados Unidos se abrirán paso panoramas de desazón colectiva y de movilización social que bien pueden desembocar en retos mayores a los órdenes democráticos constituidos en la segunda posguerra y sostenidos por la ampliación de los nuevos contratos sociales dirigidos a transformar las democracias y las ciudadanía en auténticos y duraderos sistemas autorreproductivos de cohesión y progreso humano y social.

El gran proyecto de la Europa unida ve su cara fragmentada en España, Grecia, Portugal e Irlanda, mientras la migración legal e indocumentada les recuerda a diario a sus ciudadanos que la globalización no sólo es comercio o inversión ampliados a escala planetaria sino convivencia con razas y experiencias de vida de lo más variado y heterogéneo. La ciudadanía social tan ansiada como presumida no sólo encara ahora el desafío del ajuste recesivo y regresivo proveniente de

las más extremas y elementales doctrinas económicas y fiscales; también tiene que darle cauce y aliento al reclamo mayor de una ciudadanía global no sólo en el continente sino en el plano de una globalización que ha sido incapaz de gestar las nuevas instituciones políticas y de gestión económica y social que son indispensables para por lo menos aspirar a una mínima estabilidad que pueda sostener el proceso de inversión y crecimiento que el conjunto planetario requiere vitalmente.

La perspectiva europea es examinada en esta entrega de *Configuraciones* desde el mirador español y el italiano, en tanto que la de Estados Unidos es revisada al calor de los inicios de la segunda presidencia de Barack Obama.

Dos son los ejes principales de la reforma estructural a que se han comprometido el gobierno del presidente Peña Nieto y los partidos que con él firmaron el Pacto por México. Uno de ellos es el que tiene que ver con unas finanzas públicas cuyo equilibrio se presume, sin tomar en cuenta que, en lo fundamental, dicho equilibrio tiene su sostén en un déficit enorme y mantenido por muchos años en materia de gasto social e inversión pública, que ha traído consigo faltantes enormes y dañinos en la educación, la ciencia y la tecnología, la salud y la infraestructura física y humana. El otro cimiento de esta engañosa estabilidad ha sido la sobreexplotación de la riqueza petrolera para fines fiscales, restándole a esta industria nacional por excelencia capacidad de reproducción y expansión para abrir nuevos campos de desarrollo y al mismo tiempo darle solidez a la construcción de un efectivo sistema energético que pueda a su vez apoyar la transición energética del país a nuevas formas y esquemas congruentes con los requerimientos del cuidado del entorno y el combate a los efectos más perniciosos del cambio climático. Tanto de la energía, en su expresión directa sobre la industria petrolera, como de la economía política de las finanzas públicas y sus nocivas y notables carencias, nos ocupamos en este número con sendos artículos.

Ofrecemos también nuestras recomendaciones de lectura y dos reflexiones sobre las transiciones mexicanas, a partir de la hipótesis de que, tal vez, estemos obligados a plantearnos pronto nuevas mudanzas no sólo en lo productivo, lo educativo o las comunicaciones, como lo han planteado el gobierno y sus aliados del Pacto, sino en todo el edificio institucional y constitucional que remite al régimen político y jurídico (como la recién aprobada ley de amparo), la configuración de la democracia así como la revisión de los criterios maestros que han guiado y dominado las formulaciones y decisiones sobre la política económica y la conducción del desarrollo a plazos más largos. Inconclusa o insatisfactoria política o socialmente, la gran transformación de fin de siglo en la economía y la política se empeña en reclamar una revisión a fondo no sólo de sus mecanismos y dinámicas sino también de su morfología, para avanzar en serio hacia un régimen de justicia social y dinamismo económico garantizados por una auténtica democracia constitucional.

Tiempo nublado, diría el poeta, es de pasividad más que aparente porque debajo de ella se cocinan el temor y el desencanto, así como la búsqueda de nuevos caminos, tramas de relaciones sociales, visiones históricas que nos acerquen a formas inéditas de encauzamiento de nuestras contradicciones y conflictos más

agudos y corrosivos, así como a plataformas productivas y distributivas que nos permitan conservar lo ganado en justicia social y elevar la mira para aspirar a metas de protección y bienestar más ambiciosas. No en balde la CEPAL convoca y vuelve a convocar desde este cambio de época, como todos los de su estirpe ominoso a la vez que alentador, a hacer de ésta la hora de la igualdad: y no sólo para los habitantes de este Extremo Occidente sino para la humanidad entera.

Esperemos que los materiales de lectura que esta vez ofrecemos contribuyan a inspiraciones de esta suerte... propias del viejo lema que propone escepticismo a la mente, y optimismo y entusiasmo valiente al corazón.

ROLANDO CORDERA CAMPOS
Director

LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

C La transición de la transición: ¿hacia dónde?, ¿hasta cuándo?

Rolando Cordera Campos*

Con el arribo del PRI a la Presidencia de la República se vuelve a hablar y a soñar, a veces como pesadilla, en una transición peculiar y, de poderse, hasta circular, como la que hace lustros imaginaron los jóvenes turcos de la revolución neoliberal de los años noventa. Es claro que la transición política mexicana no es la suma simple de actos decisivos o providenciales, sino un proceso sinuoso guiado por un proyecto complejo, asimismo sinuoso, que se ha dado a ritmos diversos a lo largo del tiempo.

1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y la primera elección constitucional del jefe de Gobierno de la capital, es una poderosa fecha simbólica en la cronología de nuestra evolución reciente. De otorgarle un carácter fundacional, ese año marcaría no sólo un recodo sino el fin de la transición a la democracia, entendida esta última como un sistema político plural y plena o creíblemente competitivo. Así lo ha argumentado con eficacia José Woldenberg y la solidez de su postura es indudable: todo empezó a cambiar ese año en el funcionamiento y articulación de un sistema político cuyos vértices veían agotarse sus apoyos tradicionales fundamentales, en las formas y los acuerdos que daban lugar a su reproducción (cf. su *Historia mínima de la transición democrática en México*, El Colegio de México, 2012).

* Profesor emérito de la Facultad de Economía de la UNAM.

No hay consenso sobre esto, hasta el extremo de que el presidente Fox inauguró su gobierno proclamando que, con él, la transición se estrenaba. De tomarlo en serio, que en este caso y los demás relativos a su presidencia es de alta peligrosidad, podría pensarse entonces que la tristemente célebre “primera” alternancia no fue sino una jugarreta más del autoritarismo priista presidencial el cual, desde otro polo de la interpretación política, habría vuelto ahora por sus fueros bajo la forma de una restauración, dando al traste con la transición.

Con la detención y caída de la profesora Elba Esther Gordillo se ha llegado a decir que no muestra otra cosa que la puesta en movimiento de dicha restauración, calificada sin más de autoritaria. Quizá sin darse cuenta, estas y otras interpretaciones similares remiten a la creencia de que los 12 años que antecedieron al regreso priista correspondieron a gobiernos “no autoritarios”. Los excesos y omisiones en que esos gobiernos incurrieron, de la complicidad con los gremios corporativos como el SNTE o el Sindicato de Trabajadores Petroleros, la desaparición de Luz y Fuerza, el encarcelamiento arbitrario e ilegal de los alcaldes de Michoacán, el “michoacanazo” o el intento de acabar con López Obrador mediante el tristemente célebre desafuero, parecen no tener relación alguna con una trama autoritaria que hoy, para algunos, reaparecería gracias a la irredenta vocación verticalista del priismo.

Comoquiera que se le vea, como mito fundacional o frustración permanente, lo cierto es que, desde 1988, la democracia a secas o como aspiración sin fecha de término se volvió la *lingua franca* de la política nacional. De su capacidad para auspiciar una renovación del lenguaje político de todos, actores formalmente constituidos y ciudadanos sin partido ni adscripción ideológica precisa, así como de su capacidad y consistencia para mantener sus criterios maestros, depende y dependerá que, además, la democracia se vuelva forma de vida ciudadana, bien público. Lo que no ha podido ser. De aquí que, entre otras razones, sea indispensable admitir al menos como hipótesis de trabajo, que la transición se ha dado sobre y a pesar de la durabilidad de una suerte de trama autoritaria subyacente, determinada por algunos de los vectores más sólidos de nuestra cultura política así como por otros, atribuibles a la economía y sus supuestas o reales exigencias, que han alejado a la ciudadanía de los núcleos centrales de la deliberación política del Estado y buscado blindar la deliberación económica respecto de los reclamos sociales y populares que acompañaron, hasta llegar a encabezarlo, el reclamo democrático que arrancara en los años setenta, como obligada secuela del movimiento estudiantil-popular de 1968 y la forma criminal como el Estado decidió resolverlo.

En tanto el vocablo democracia remite a la igualdad, no sobra insistir en que el discurso democrático no se restringe al proceso de conformación y transmisión del poder constituido, trasciende la igualdad ante las urnas y busca extenderse al plano de las relaciones sociales. Sólo así, se ha propuesto desde diversos miradores, pueden las naciones y los estados asegurar dosis crecientes de cohesión social. Sólo así, podríamos agregar, se le puede demostrar al ciudadano común el valor que para él tiene la democracia, en especial cuando se le presenta como una forma superior de gobierno de la sociedad.

Con la globalización impetuosa de fines del siglo xx y los primeros años del actual, y ahora con sus crisis y su ominosa perspectiva de inestabilidad social y estancamiento, demostrar ese valor histórico o trascendente de la democracia es tan imperioso como difícil; para muchos, de plano imposible, por lo que se dan a anunciar el arribo pronto de una “posdemocracia” sin fines, objetivos ni adjetivos.

Con el cambio de gobierno y el Pacto por México con el que se ha buscado inaugurar un “nuevo estilo presidencial de gobernar”, hay que insistir: lo que está sobre la mesa en forma cada vez más clara es un cambio de régimen que le permita al país pasar del cambio de manos y mandos, que efectivamente han auspiciado las urnas, al cambio de usos de los recursos en manos del Estado, así como a una revisión de objetivos y de las formas de definirlos, que los votos no dan por sí solos.

Si se estudian e interpretan con algún rigor y perspectiva histórica, estos votos suelen traer consigo exigencias en esas materias fundamentales del buen gobierno. Así, de la democracia sin adjetivos que proclamara Enrique Krauze sin demasiado respeto por la historia tan bien cultivada por él, habría que pasar a un Estado y a un gobierno con objetivos, a cuya deliberación y determinación se renunció en aras de un mítico mercado que, según sus exégetas, todo lo curaría, tanto en la economía como en la política.

Los franceses solían llamar a los años que siguieron al fin de la segunda guerra mundial los “treinta gloriosos”, en el mismo sentido que Eric Hobsbawm hablara de ese periodo como la “edad de oro” del capitalismo. Por contra, los años que siguieron a la “tercera posguerra”, una vez pasadas la parranda de la caída del muro de Berlín y la euforia globalista, han sido más bien dolorosos y hoy amenazan con tornarse desastrosos. Algo parecido puede decirse de los primeros “tres lustros” del México democrático.

Los procesos y resultados fundamentales del nuevo sistema político han sido duramente cuestionados en dos de las tres elecciones presidenciales ocurridas y no sólo por los afectados, la academia o el grupúsculo, sino por casi un tercio del electorado que ha apoyado una fuerza política encabezada por Andrés Manuel López Obrador, que cuestiona con fiereza la calidad del conjunto del sistema político. En particular, ese discurso pone énfasis en la incapacidad de inclusión de dicho sistema, así como en la autenticidad de la misma cuando tiene lugar. En ambas dimensiones, cruciales para la legitimidad, se detectan huecos institucionales y abusos políticos reiterados que respaldan el reclamo airado de los contingentes que ahora buscan acuerparse en Morena.

Puede, sin duda, apelarse al hecho, también incontrovertible, de que la crítica y hasta la descalificación en que incurre este destacamento de la izquierda más bien expresa la falta de consistencia y organización del conjunto de esta interpelación ideológica y política. Una inconsistencia que se condensa en las luchas intestinas sin fin a que se han dado sus grupos dirigentes y en la ambigüedad política que ha acompañado sus acuerdos, alianzas y composiciones en los momentos electorales. Sin embargo, el mencionado reclamo de inclusión es poderoso y recoge, mal que bien, otras situaciones de exclusión más profundas y amenazadoras que las que corresponderían al sistema político.

Junto con esto, el mal desempeño económico e institucional que ha caracterizado la marcha del país por más de 30 años, agudizó y amplió una cuestión social abrumada por la peor de las combinaciones imaginables para un país con el desarrollo y las potencialidades de México: empleo desprotegido y mal pagado, con una informalidad laboral cercana a 60% de la fuerza de trabajo; pobreza y vulnerabilidad extrema de las masas; desigualdad económica y social en todos los planos.

La promesa igualitarista implícita en el discurso democrático, en cualquiera de sus versiones, no sólo se aleja como el horizonte a lo largo del calendario político formal, de periodo en periodo legislativo y de sexenio tras sexenio, sino que se vuelve opaca y se difumina a los ojos de los directamente interesados en su concreción progresiva. Para quienes desde la política piensan que tal promesa debe mantenerse como eje del verbo democrático, la dureza del arreglo institucional y económico de México constituye un dique estructural muy cercano, un techo demasiado bajo para el despliegue de una opción reformista que busque a la vez inscribirse en el contexto político formal que nos legó la transición. La indiferencia o la simulación se apoderan así si no del discurso sí de las prácticas y resultados del conjunto de dicho sistema.

En estas circunstancias, la universalización del credo democrático entre nosotros lleva a que, lo que Pierre Rosanvallon propone llamar la “paradoja de Bosuet”, se despliegue con toda crudeza, distorsione las relaciones comunitarias y oscurezca la deliberación democrática. La democracia y su mensaje de igualdad llevan a lamentar la desigualdad imperante y a entender la pobreza como una manifestación económica y social, más que como una elección individual; y, sin embargo, al mismo tiempo que nos lamentamos en lo general, lo aceptamos en lo particular. (Véase Pierre Rosanvallon, *La sociedad de los iguales*, Barcelona, RBA, 2012, pp. 17 y ss., así como el texto de David Pantoja en *Configuraciones*, núm. 33, 2012, pp. 98-105).

La dictadura del corto plazo que se ha impuesto en el capitalismo contemporáneo, articulado por el neoliberalismo y el poder de la nueva y vieja “alta finanza”, no parece dispuesta a permitir que el “doble movimiento” de la sociedad de que hablara Karl Polanyi se despliegue y concrete en espacios y palancas para contrarrestar ese poder y emprender sostenidamente un proyecto que, para empezar, esté a la altura de los daños causados por la crisis global. Lo que impera, así, es una serie de reediciones del “malestar en la cultura” que puede trocarse en un malestar con la cultura y en especial con la democracia, cuya legitimidad esencial, emanada de su capacidad representativa, se ve cuestionada cotidianamente.

En 1923, ante la irrupción de la democracia de masas, el estudioso político inglés Harold Laski advertía: “La masa de los hombres ha sido confiada con el poder político, y los gobiernos del Estado moderno deben descubrir la manera y los medios de traducir la voluntad de un electorado en términos de las leyes. Es posible que, mientras el proceso de legislación pueda ofrecer un beneficio sólido, la transición a un nuevo orden social se llevará a cabo en paz. Pero los beneficios deben afectar a quienes sienten que tienen ahora una participación muy pequeña en el presente orden, para hacer que su preservación sea un asunto de urgencia

para sí mismos” (“Lenin and Mussolini”, septiembre de 1923, tomado de *Foreign Affairs, The Clash of Ideas*, enero-febrero de 2012, p. 7).

Muchos años más tarde, en el presente siglo y después del fin de la guerra fría y de la irrupción de la globalización, tanto el PNUD como la CEPAL advierten sobre el peligro de que el malestar en la democracia en América Latina, fruto de la desigualdad imperante, se vuelva un malestar **con** la democracia por su incapacidad para hacer de ésta la “hora de la igualdad” que corone décadas de reclamo ciudadano por el desarrollo y la equidad, como lo han planteado los organismos de las Naciones Unidas.

La cuestión radica en que, con los avances portentosos de la civilización industrial y el arribo del globalismo, con su proclama individualista y de “jibarización” del Estado y sus diversos mecanismos de protección y bienestar, los términos de la ecuación histórica de la democracia y la sociedad parecen haber cambiado radicalmente, hasta llevar a la comunidad internacional a coyunturas dramáticas, como las que hoy se viven en Europa. Como escribe Rosanvallon: “la democracia [afirma] su vitalidad como régimen en el momento en que se debilita como forma de sociedad... La ciudadanía política avanza a la par que retrocede la ciudadanía social. Esa fractura de la democracia es el hecho más importante de nuestro tiempo, portador de las más terribles amenazas. De continuar así, sería el propio régimen democrático el que acabaría tambaleándose” (*ibid.*, p. 11).

De aquí la necesidad de pensar y repensar nuestras visiones y criterios de evaluación de las transiciones por las que hemos pasado. Una cosa es clara: el Estado que presidió la transición no ha podido proveer los bienes básicos indispensables para que una sociedad diversa pero fracturada, como la nuestra, sea habitable; la inseguridad individual, física y comunitaria se ha apoderado de experiencias e imaginarios a todo lo largo y ancho de nuestra geografía. Dichos bienes básicos, que deberían entenderse como bienes públicos en todo el sentido de la palabra, definen más bien una canasta de carencias que la precariedad fiscal del Estado acentúa real y simbólicamente.

Estos dilemas y las restricciones que los acompañan caen en la fatalidad del camino único o se presentan como imposibilidades inamovibles, dando a la política económica y social alcances e imágenes sumamente limitados y empobrecedores del debate en torno a los objetivos, las prioridades y la consecuente (re)asignación de los recursos públicos. Todo esto y más desemboca en la reducción del presupuesto a su mínima expresión política, a pesar de que en términos absolutos el presupuesto de egresos de la Federación rebasa el billón de pesos. Desde la perspectiva impuesta a la democracia por el dogma neoliberal globalizante, asumida hasta gozosamente por sus principales actores, aquella nefasta postulación de la señora Thatcher sobre la falta de alternativas y la inexistencia de la sociedad (*There is no alternative*: TINA; no hay tal cosa llamada sociedad), se impuso como divisa y sucedáneo de una resignación corrosiva.

La tensión entre democracia como igualdad y economía como mercado y propiedad privada se agudiza, pero no se le reconoce ni en el discurso de los demócratas ni en la crítica de la economía política. Como un sistema histórico de

producción y distribución social, así como compendio conceptual destinado a mejorar las cosas mediante la acción del Estado y la sociedad organizada, la economía política ha sido desplazada por axiomas sobre la competencia o la racionalidad maximizadora, despojadas de toda referencia a la vida en sociedad o a la necesidad colectiva de cooperación e intercambio cultural. Ni en lenguaje ni en pretensiones, los mexicanos hemos sido ajenos a esta espectacular mudanza.

Si de forjar un acuerdo nacional por México se trata hoy, lo primero es reconocer esta y otras realidades, para empezar a darle a la política un valor de uso que la aleje sostenidamente del absurdo sistema de costos y precios a que la ha llevado la gran confusión de la época: confundir el intercambio político ciudadano, que siempre es diálogo y deliberación comunicativa, con el interminable toma y daca mercantil, en el que los supuestos expertos de la modernización aprenden a calcular el precio de lo que sea sin entender el valor de nada.

Al renunciar a cualquier pretensión de cambio de régimen se ha convertido la política normal en una suerte de anomalía serial, que sólo sirve para posponer ya no digamos la crisis, sino su reconocimiento. Al soslayar la debilidad enorme de las fuerzas sociales organizadas, se festinó la precoz colonización que del espacio deliberativo formal hicieron los llamados poderes fácticos, mientras que la gestión supuestamente democrática se alimentaba de los estamentos corporativos que aseguraron su supervivencia con furtivos pactos con los gobiernos que emergieron en el mal llamado periodo de la alternancia.

Ahora, ante el desencanto social y el temor colectivo, para muchos habitantes del mundo tan raro en que ha desembocado el pluralismo representativo sólo queda el griterío un tanto histérico que clama por las “reformas que tanto necesitamos”, mientras se busca poner en la congeladora la necesidad de nuevas reglas y restricciones del pluralismo político. Se trata de una normalización impuesta y por tanto destinada a no funcionar aunque sí a distorsionar los términos de una posible y deseable revisión de las transiciones, de reformar las reformas.

Más que arrinconarlos, so capa de ordenar las prioridades, estos criterios primordiales requieren el oxígeno que sólo pueden darles la ampliación democrática y una recolonización del espacio público, esta vez por la educación y la cultura.

Con una pluralidad social extendida; severos problemas económicos y de desarticulación y desigualdad sociales; frente a la creciente y devastadora violencia criminal, la idea de una democracia que se retroalimenta de su segunda alternancia puede resultar desafiante y provocadora: nos obliga a preguntarnos si no vivimos más bien una profunda disonancia entre sus criterios fundamentales y la realidad cotidiana.

Es preciso reconocer, escribió Norberto Bobbio, que hasta ahora no se ha visto en el escenario de la historia otra democracia que no sea la conjugada con la sociedad de mercado. Pero hoy, con las crisis y los saltos devenidos retrocesos, habría que empezar a darnos cuenta de que el abrazo del sistema político democrático con el sistema económico capitalista es, al mismo tiempo, vital y mortal; o mejor dicho, es mortal además de vital.

San Pedro Mártir, marzo de 2013

D

La relevancia de contar con una nueva ley de amparo

Pedro Salazar Ugarte*

La necesidad de la reforma desde hace más de una década

profesores, jueces y abogados han insistido en la necesidad de contar con una nueva ley de amparo para México. Estudios académicos, proyectos legislativos y “libros blancos” dan cuenta de ello. Las malas prácticas, las interpretaciones restrictivas y las mañas de los litigantes fueron distorsionando el llamado “juicio de garantías” a lo largo de los años y, todas juntas, esas desviaciones motivaron la causa reformista que avanzó de manera prometedora en 2011 cuando se modificaron los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución. Con aquella reforma cambiaron las bases constitucionales del juicio de amparo de manera significativa: se ampliaron los supuestos para su procedencia, se incluyeron los tratados internacionales en materia de derechos humanos como parámetro para otorgar dicho medio de protección, se contempló la figura del interés legítimo (individual y colectivo), se contempló la posibilidad de realizar declaratorias generales de inconstitucionalidad, etc. Sin embargo, como era normal que sucediera, los alcances de esas reformas constitucionales y su impacto potencial en las relaciones entre el Estado y las personas quedaron —por decirlo de alguna manera— “suspendidos” hasta que no se aprobaran las reformas a la ley secundaria.

Aquel año de 2011, mediante un transitorio constitucional, los propios legisladores se dieron ciento veinte días para llevar a cabo las modificaciones legales. De hecho, en un gesto inusitado de responsabilidad, tuvieron el cuidado de posponer la entrada en vigor de las nuevas normas constitucionales durante un plazo idéntico. Con ello, podemos legítimamente suponer, buscaban garantizar que las reformas constitucionales entraran en vigor una vez que estuviera aprobada la nueva legislación secundaria. Un cálculo digno de parlamento platónico. Pero la cruda realidad se impuso, la responsabilidad se esfumó y ha pasado casi un año y medio desde que las reformas constitucionales entraron en vigor sin que se hayan aprobado las reformas a la ley secundaria. Así que la nueva ley de amparo sigue brillando por su ausencia. Un caso de parálisis legislativa que, entre otros efectos, empujó a la Suprema Corte de Justicia a reemplazar al legislador adoptando acuer-

* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

dos generales para sortear la situación. Todo un atentado contra la división de funciones entre los poderes de la Unión del que pocos se sorprendieron y muchos menos se alarmaron.

Ello a pesar de que la ley de amparo no es un ordenamiento cualquiera porque de sus disposiciones depende la protección de nuestros derechos fundamentales. De hecho, no es casual que la reforma constitucional en esta materia fuera seguida de inmediato por la reforma en materia de derechos humanos (también de junio de 2011). Los efectos de ambas operaciones están íntimamente concatenados y la aprobación de las leyes secundarias —en estas y en otras materias sensibles— es el ancla para los cambios constitucionales. Por lo mismo resulta crucial la aprobación de las reformas legales que ya se votaron en la Cámara de Diputados y que han regresado al Senado para su aprobación definitiva.

Es cierto que la ley que está siendo discutida contiene algunas normas que han generado polémica y que, es probable, sean objeto de interpretación a cargo de los jueces o eventualmente de ajustes legislativos posteriores. Esto no debe sorprendernos porque el amparo es una materia muy compleja, por lo cual habrá que esperar a que las nuevas normas legales, una vez aprobadas, surtan efectos para poder calibrar todas sus virtudes y defectos. Ya habrá tiempo para realizar los ajustes necesarios. Eso sucede en cualquier materia porque en ninguna existen reformas definitivas. Lo importante es que la legislación se apruebe: en cuestiones de derechos y de su protección es tan importante evitar las reformas regresivas como superar el inmovilismo estéril. A la reforma de derechos humanos —en virtud de sendas iniciativas que han sido presentadas por el diputado Francisco Arroyo Vieyra en la Cámara de Diputados y por el senador Raúl Cervantes en la de Senadores— la amenazan las primeras y a la reforma de amparo la tiene —todavía y hasta que la reforma no se apruebe y se publique— secuestrada lo segundo. Ello a pesar de que la peor ley en esta materia es la que no ha sido reformada.

El contenido de la nueva ley (algunas cuestiones técnicas)

En caso de ser aprobada por la Cámara de Senadores, la nueva ley sentaría las bases para que el llamado “juicio de garantías” funcionara de la siguiente manera:

a) El amparo sería un recurso orientado a proteger los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales. Con ello se amplía la base legal que sustenta los recursos de protección.

b) El amparo directo procedería en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio.

c) El amparo indirecto, en cambio, procedería contra todo lo siguiente: normas generales (como tratados internacionales, leyes federales, constituciones locales, leyes estatales, reglamentos, decretos, acuerdos, etc.); actos u omisiones de autoridades distintas a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo; actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de un juicio o después de concluido éste; actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación; actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;

omisiones del ministerio público en la investigación de delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento; y actos de autoridad que determinen inhibir o declinar competencia.

d] Con la nueva ley se ampliaría el ámbito de tutela del juicio de amparo. Ahora podría iniciarlo tanto quien acredite tener el interés legal, como todo aquel que alegue un interés legítimo (es decir quien argumente ser titular de un derecho individual o colectivo). Éste es uno de los cambios más relevantes porque amplía las posibilidades para que procedan los amparos.

e] En el llamado “amparo contra leyes” se amplían los efectos de la sentencias. Éstas ahora tendrían efectos generales cuando la jurisprudencia determine la inconstitucionalidad de una norma (con excepción de la materia tributaria). Esto conlleva lo que se conoce como “control difuso” de constitucionalidad.

f] Ahora sería posible tramitar el juicio de amparo de manera electrónica. Una posibilidad que moderniza y simplifica la tramitación de un recurso tan importante.

g] Se crearía la figura de “*atención prioritaria*” para que el Ejecutivo federal, por medio de su consejero jurídico, o los presidentes de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, puedan solicitar al presidente de la Suprema Corte la atención prioritaria de determinados juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

b] Se otorgaría al pleno de la Suprema Corte y al procurador General de la República la facultad de solicitar la atracción para que la Corte conozca de un amparo directo que corresponda a los tribunales colegiados de circuito.

Como puede observarse se trata de cambios importantes. Sobre todo porque amplían la posibilidad de presentar los amparos, simplifican el procedimiento para hacerlo y potencian de manera significativa los efectos de las sentencias. Ello en particular cuando esté en juego la inconstitucionalidad de una ley, con lo que se otorga un poder muy relevante a los jueces en general. Además se termina con el absurdo vigente hasta el día de hoy por el cual las sentencias de amparo solamente protegen a quien las promovió —efectos relativos—, a pesar de que la ley inconstitucional viole los derechos de otras personas.

La polémica en torno del artículo 129 de la propuesta de ley

Durante la discusión en la Cámara de Diputados se escucharon voces críticas a la propuesta de ley, en particular por la inclusión de una disposición contenida en el artículo 129. Las preocupaciones principales provinieron de organizaciones empresariales y corporaciones de medios de comunicación, pero también eran albergadas por algunos despachos de abogados. Las inquietudes se sustentan en que la nueva ley contempla tres hipótesis en las que se restringe la posibilidad de obtener la suspensión judicial (del acto reclamado). Ello, según consta en la norma, porque se considera que, de otorgarse dicha suspensión, podrían causarse perjuicios al interés social o contravenir disposiciones de orden público. Los tres supuestos son los siguientes:

a] Cuando lo que está en juego es que continúen en funcionamiento establecimientos de juegos con apuestas o sorteos.

b] Cuando se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y otros actos que sean impostergables (esto en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad).

c] Cuando se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 constitucional.

La restricción para obtener suspensiones judiciales en estas tres materias, a juicio de los grupos empresariales que se oponen a la iniciativa de reforma, sienta las bases para posibles abusos de autoridad. Ello a pesar de que la propia norma señala que, excepcionalmente, el órgano jurisdiccional podrá conceder la suspensión si, a su juicio, en caso de negarla se puede causar una mayor afectación al interés social.

Ventajas y (posibles) desventajas de la norma polémica

Desde mi perspectiva, la norma que generó la polémica ofrece ventajas importantes. Para empezar cierra las puertas para el “chicaneó” jurídico que había convertido las suspensiones en un instrumento para dilatar procesos y derrotar —por la vía de los amparos— los actos de autoridad en materias particularmente sensibles. Los ejemplos sobran pero es elocuente el caso de licitaciones en materia de telecomunicaciones. En este sentido la norma impide las dinámicas que habían convertido el “juicio de garantías” en un instrumento para defender privilegios y derrotar al Estado en su potestad reguladora y articuladora de políticas públicas.

En ese mismo sentido, en principio, la norma rompe con prácticas que habían distorsionado el amparo. Muchas de ellas emprendidas —como ya sabemos— por grupos privados muy poderosos. Así que, en síntesis, la norma recupera para el Estado un terreno de poder perdido muy importante para cumplir con sus tareas en áreas estratégicas hasta ahora blindadas por el poder económico (y mediático). Los principales perdedores, de hecho, no son los empresarios sino los grandes despachos de abogados que cerraban sus asuntos ganando las suspensiones sin más.

No obstante, también es cierto que una mala interpretación de la disposición podría tener algunos efectos perniciosos. El principal problema es que lo que afecta los privilegios de los grandes grupos económicos, puede terminar desprotegiendo a los grupos más pequeños y modestos que, con la nueva norma, perderán la posibilidad de defenderse ante eventuales actos de arbitrariedad por parte de la autoridad. De hecho, la suspensión es una figura que tenía y sigue teniendo justificación en los casos de pequeños grupos económicos o concesionarios que necesitan el amparo frente a eventuales actos inconstitucionales o arbitrarios por parte del Estado.

En este sentido el problema es que la norma es demasiado general y no distingue entre actores sustantivamente diferentes. Y esto, en los hechos, podría colo-

car en una situación desventajosa a los grupos menos poderosos. Ello a pesar de que, como ya dijimos, la propia disposición abre una ventana de discrecionalidad para que los jueces —incluso en esos casos— puedan otorgar las suspensiones. Lo cierto es que, de cualquier manera, tal como está redactada, la norma coloca al quejoso (al solicitante del amparo) en una situación difícil porque le toca justificar, arguyendo una afectación al interés social, la procedencia de la suspensión. Y eso es difícil de probar.

A manera de conclusión

Como se adelantaba al inicio de este artículo, por ahora lo importante —diría, incluso, lo urgente— es que la nueva ley de amparo sea aprobada. Los alcances de disposiciones como el artículo 129 serán materia de interpretación (y acotamiento) judicial. Y, si con ello no bastase, entonces tocará al legislador encontrar una formulación equilibrada que permita lograr un equilibrio difícil pero necesario: que los grandes grupos económicos dejen de abusar del amparo para blindar sus privilegios y, al mismo tiempo, que el juicio de garantías y sus efectos sean un recurso efectivo para que los concesionarios de los diversos bienes públicos puedan protegerse de eventuales abusos por parte de la autoridad.

Febrero de 2013

Las estrategias de la integración europea y su impacto sobre Italia

Massimo Pivetti*

● En las últimas tres décadas, el capitalismo desarrollado en su conjunto experimentó una poderosa restauración liberalista; en su ámbito, el progreso se identificó con la mundialización y el conservadurismo con la defensa de un Estado social y una red de tutelas del trabajador asalariado considerados, de hecho, como perjudiciales para este último, en cuanto fuentes de crecimiento de su costo y de pérdida de competitividad.

Mientras que en Inglaterra y Estados Unidos el ataque a las conquistas del trabajo asalariado y sus condiciones materiales de vida sucedió de manera abierta y frontal, entre los últimos años de la década de setenta y la primera mitad de los ochenta,¹ en Europa continental este proceso se llevó cabo de forma más gra-

* Profesor de economía política en la Facultad de Jurisprudencia de la Sapienza Università di Roma; especialista en deuda pública y distribución de la riqueza. Agradezco a Roberto Ciccone y Vincenzo Maffeo por sus comentarios y sugerencias. Traducción de Alfonso Vadillo, profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

¹ En Inglaterra, una orientación marcadamente deflacionista de su política económica hizo subir la tasa de desempleo de 5.4% en 1979 a 11% en 1984 (descendería por debajo de 10% en 1988). En Inglaterra, 1984 fue también el año de la larga huelga (de 12 meses) de los mineros (que eran entonces los trabajadores manuales mejor pagados de ese país) contra el cierre de las excavaciones, que concluyó con la derrota de su sindicato (el NUM, el sindicato inglés más fuerte) y con la instauración de reglas muy restrictivas al derecho de huelga. A la derrota más emblemática del mundo del trabajo británico, correspondió en Estados Unidos la de los controladores de vuelo en 1981; su huelga se concluyó con miles de despidos, decenas de procesos contra los sindicalistas y la instauración de normas antihuelga. Como en Inglaterra, también en Estados Unidos el ataque frontal al trabajo

dual e indirecta, en el transcurso de una progresiva erosión de las soberanías nacionales.

Desarrollaré el presente trabajo sobre la integración europea y la unidad nacional partiendo de la concepción del proyecto de unificación económica y monetaria europea, tal como se impuso concretamente en el transcurso la década de los años ochenta con el Tratado de Maastricht,² como un proyecto con el objetivo consciente de debilitar los movimientos obreros nacionales. Enseguida, intentaré argumentar cómo en el caso de Italia el debilitamiento de *su* movimiento obrero puede ser considerado como el determinante principal de la situación de crisis en que se encuentra la unidad nacional.

2. A la luz de la experiencia histórica, es difícil alimentar dudas sobre el hecho de que el pleno empleo y la protección efectiva de los principales derechos sociales implican una conspicua intervención del Estado en la producción y en la distribución del ingreso. La edificación del Estado social europeo durante las tres primeras décadas posteriores a la segunda guerra mundial, hubiese sido obviamente imposible sin un enorme gasto público, financiado mediante el recurso a formas de tributación con criterios de una acentuada progresividad y el aumento de la deuda pública; además, esa edificación habría sido también imposible sin el control de los movimientos internacionales de capital y de las tasas de interés domésticas, sin la subordinación de la política monetaria a la política económica general de los gobiernos y sin políticas industriales y comerciales capaces de atenuar persistentemente el vínculo de la balanza de pagos con el crecimiento de la ocupación. En otras palabras, el reformismo y la socialdemocracia son inconcebibles si a la fuerza del dinero no puede ser contrapuesto el poder del Estado, por lo tanto, si se debilita la soberanía del Estado-nación en el ámbito de la economía y ésta no se sustituye con nuevas formas de poder político supranacional capaces de regular los procesos productivos y distributivos. Esto es precisamente lo que ha sucedido al constituirse la Unión Europea y el Eurosistema en su interior.

Ningún proceso de unificación política y de consiguiente centralización de toda la política económica —que tenga como finalidad apoyar el crecimiento de la Unión en su conjunto y reducir las desigualdades en su interior— ha ido acompañando, para compensar, la pérdida de soberanía que ha sufrido cada uno de los estados miembros.³ Sobre cuestiones cruciales, como la ocupación y la distribu-

asalariado fue precedido por un periodo de una intensa política deflacionista, que aumentó la tasa de desempleo de 5.8% en 1979 a 11% en 1982.

² Recordemos que se trató, de hecho, sólo de la unificación de la política monetaria, con el único propósito de asegurar la estabilidad del nivel de precios para el conjunto de los países miembros de la Unión Europea. En un régimen de plena liberalización de los movimientos de capitales, se estableció una moneda única después de la creación de un banco central supranacional que es responsable de decidir la política monetaria válida para todos los países miembros, con total autonomía respecto a los responsables de la política económica de cada uno de los países y los organismos políticos de la Unión.

³ Con un drástico alejamiento de la configuración original del proyecto de unificación económica y monetaria, durante la década de 1980 y en el Tratado de Maastricht se puso todo el énfasis en

ción de la riqueza y del ingreso, se fue, en consecuencia, determinando una situación “de irresponsabilidad política” por parte de los gobiernos y de los parlamentos de los distintos países. Sus opciones, por ello, han resultado muy simples. Como se había visto claramente en Europa entre finales de los años sesenta y los últimos años setenta, niveles altos de ocupación terminan generando tensiones en la distribución del ingreso entre salarios y beneficios mediante el aumento de la fuerza contractual del trabajo asalariado; mientras las políticas de ingresos capaces de mantener bajo control estas tensiones conllevan la presencia de un Estado social intervencionista y costoso, basado en una recaudación fiscal fuertemente progresiva. Sin embargo, gracias a Maastricht y al pacto de estabilidad, la renuncia por parte de los gobiernos europeos a mantener altos niveles de empleo surgió como algo impuesto por limitaciones técnicas objetivas, el resultado de una pérdida de soberanía nacional derivada de circunstancias inevitables. La presencia generalizada de una ilusión fatalista hacia esta situación de “desresponsabilización” es sin duda el factor que ha permitido a los gobiernos europeos tener una menor consideración que en el pasado hacia las repercusiones sociales y políticas de sendas marcadamente deflacionistas.

El abandono de las políticas de pleno empleo durante los últimos tres decenios ha aumentado en Europa el poder del capital y sus agentes y representantes, determinando una considerable redistribución a favor de los segmentos más ricos de la población. Gracias al aumento de la desocupación, los salarios han tendido a crecer sistemáticamente menos que la productividad, con el consiguiente aumento en los márgenes de ganancia. Gracias a la liberalización de los movimientos de capitales y de la consiguiente concurrencia fiscal entre los estados para retenerlos y atraerlos, los tributarios se han vuelto más generosos hacia el ahorro y riqueza privada. A la “disciplina fiscal”, inducida por la libre circulación de capitales, es imputable tanto el creciente peso de los impuestos indirectos y sobre los ingresos del trabajo, como el adelgazamiento del Estado social en Europa.

Se sabe que la mayor parte de la cultura económica académica ha dado su entusiasta apoyo a esta restauración. El asunto es que ésta ha encontrado muy poca resistencia en Europa, incluso por parte de la izquierda y de los sindicatos de trabajadores. En particular, el proceso de deterioro de la soberanía nacional fue aceptado, más que de inmediato y pasivamente, como alguien que ha sido atropellado por algo inesperado, por la izquierda del continente como un aspecto ineluctable de la “modernidad”, al grado que con frecuencia ésta ha administrado diligentemente el proceso. Quizá nos encontramos ante el caso más clamoroso de subordinación ideológica de la representación política-sindical del trabajo asalariado en toda la historia del capitalismo. Creo que ésta es precisamente la cuestión

la centralización de la política monetaria y la imposición de obligaciones a la gestión de la política económica de los diversos gobiernos, en cambio, la creación de una política de presupuesto común ha desaparecido de la agenda. En relación con la pérdida de la soberanía fiscal de un país (de su libertad para decidir el nivel y la composición del gasto público y de las formas de imposición fiscal), véase M. Pivetti, “Monetary versus political unification in Europe. On Maastricht as an exercise in ‘vulgar’ political economy”, *Review of Political Economy*, vol. 10, núm. 1, 1998.

en la que tarde o temprano deberán centrar su atención los historiadores y economistas críticos, con el objetivo de hacer un análisis lo más preciso posible sobre el origen de esta subordinación, de las relaciones de fuerza económicas y políticas, así como de las condiciones culturales, en las que esta subordinación comenzó a desarrollarse en Europa hace unos treinta años.

3. Ocupémonos ahora de las repercusiones que la forma concretamente asumida por la integración europea ha tenido sobre la unidad nacional.

El Estado social es por naturaleza nacional, ya que se cimienta en mecanismos redistributivos que presuponen la existencia de cohesión social y territorial. El trabajo asalariado puede ser considerado como el sujeto colectivo más interesado en la soberanía del Estado-nación, que es la condición necesaria tanto de la soberanía popular⁴ como de la protección de los intereses del trabajo asalariado. Su fuerza relativa dentro de una nación y el *quantum* de soberanía de la misma en materia económica están directamente relacionadas y tienden a interactuar: una pérdida de soberanía nacional tiende a provocar la reducción de la fuerza relativa del trabajo asalariado, que, a su vez, tiende a traducirse en una ulterior pérdida de soberanía.⁵

De la fuerza política-contractual del trabajo asalariado y del grado relativo de soberanía nacional en materia económica dependen, por lo tanto, la dimensión y la eficacia del Estado social; en particular, su capacidad para redistribuir los ingresos producidos anualmente, con el fin de evitar el aumento de la desigualdad y la desocupación, y también su capacidad de contener los desequilibrios territoriales por medio de transferencias sistemáticas de recursos de las zonas más ricas del país a las más pobres. Estos mecanismos redistributivos, si bien por un lado presuponen la cohesión, por el otro *contribuyen a reforzarla*, de manera que cualquier proceso que limite la soberanía nacional en el campo de la economía tiende a generar menos cohesión, y es especialmente riesgoso para el sostenimiento de una nación cuando, desde el inicio del proceso, se encuentra menos consolidada su cohesión social y territorial.

⁴ Véase al respecto M. Luciani (“La antisovrano y la crisis de las constituciones”, *Rivista di Diritto Costituzionale*, núm. 1, 1996), para quien “la idea de la soberanía está ligada (sobre todo después de haber sido interpretada en la teoría del poder constituyente) a dos precondiciones —‘la concepción ascendente del poder’ y ‘la idea de la nación’—, y ambas están ausentes en la nueva política” (respecto a la cual, según el autor, se puede hablar “del intento de crear un *antisoberano*”, o sea, de un *quid* en el que se entrelazan las voluntades de los ejecutivos de algunos estados con las poderosas tecnocracias internacionales y de las empresas transnacionales; *ibid.*, pp. 164-165). Al contrario de lo que aquí sostiene, Luciani parece, no obstante, sostener que cuando se haya completado una integración monetaria internacional, ésta “termina por traducirse llanamente en una auténtica integración política y económica” (*ibid.*, p. 167; véase más adelante la nota 9).

⁵ Se piensa, por ejemplo, en la pérdida de la soberanía nacional derivada de la renuncia al control de los movimientos de capitales, que restringe para un país la posibilidad de reducir su desocupación. El debilitamiento del trabajo asalariado que conlleva, facilita la activación de procesos de “despolitización” de importantes aspectos de la política económica, al delegar las decisiones de éstos en órganos supranacionales políticamente irresponsables: la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional.

Por supuesto, éste es precisamente el caso de Italia, por un conjunto de circunstancias ampliamente conocidas. En primer lugar, la ausencia en el país de valores laicos compartidos por todos, y de una “ética republicana”, como dicen los franceses. En segundo lugar, la ausencia incluso en los treinta años “keynesianos” del capitalismo avanzado (los llamados gloriosos treinta), de políticas sistemáticas de pleno empleo, con el consiguiente fenómeno excluyente de la emigración masiva de la fuerza de trabajo nacional, que duró desde el final de la guerra hasta después la década de los sesenta.⁶ En tercer lugar, la persistencia, a pesar de la emigración, de altos niveles de desocupación, que en combinación con la baja calidad de los servicios públicos esenciales continuaron provocando entre la población un alto grado de incertidumbre sobre el futuro.⁷ En cuarto lugar, la presencia generalizada de clientelismo político y corrupción, así como una evasión fiscal intolerablemente alta por parte de los perceptores ingresos no asalariados.⁸ Por último, la persistencia de pronunciados desequilibrios territoriales y del continuo desarrollo del crimen organizado, cada vez con mayor capacidad para bloquear y reemplazar en grandes áreas del país la presencia institucional y política del Estado.

Este conjunto de circunstancias debe haber terminado por generar en gran parte de la población aspiraciones, quizá inconfesables pero profundas, de alguna forma de protectorado. Esto explicaría por qué, según encuestas realizadas periódicamente en el ámbito de la Comunidad, Italia es el país en el que el proyecto de unificación monetaria, promocionado como un catalizador de los procesos de unificación política,⁹ empezó a disfrutar del más amplio y vigoroso consenso. Nunca se hubiese podido obtener en nuestro país un resultado como aquel que se produjo en Francia en el referéndum de mayo de 2005, cuando la mayoría de la población y cerca de 80% de los asalariados, en contra de las consignas de todas las grandes fuerzas políticas, votó “NO” al Tratado Constitucional Europeo y contra

⁶ Entre 1946 y 1966 en Italia hubo un flujo promedio anual neto de más de 140 000 emigrantes, que durante ese periodo suman un total de emigrados netos de aproximadamente tres millones de personas.

⁷ La situación de incertidumbre asociada con desempleo y subempleo de los jóvenes, la falta de vivienda barata para parejas jóvenes y la persistente ausencia de políticas y servicios en favor de la maternidad explican el desplome de la tasa de fecundidad en el caso italiano: en apenas 20 años, desde principios de los años setenta hasta principios de los noventa (cuando comenzó a intensificarse el flujo de la inmigración), el promedio de hijos por mujer disminuyó de 2.4 a 1.2, una de las tasas de fertilidad más bajas del mundo. La indiferencia ante la disminución demográfica en Europa es una característica italiana que constituye una de las manifestaciones más claras de la indiferencia real por el futuro de la nación.

⁸ La gran evasión fiscal por parte de los perceptores de ingresos no asalariados y la situación de incertidumbre sobre el futuro entre las clases populares, pueden considerarse la otra cara de la moneda de la alta tasa de ahorro de las familias italianas.

⁹ Entre los altos funcionarios y hombres de gobierno italianos, Tommaso Padoa-Schioppa fue el más influyente defensor de la idea de la unificación monetaria europea como un catalizador de unificación política (véase, por ejemplo, T. Padoa-Schioppa, “The European monetary system: A long-term view”, en F. Giavazzi, S. Micossi y M. Miller (eds.), *The European Monetary System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988). Para una crítica de esta concepción véase, de quien esto escribe, el ya citado escrito: “Monetary versus political unification in Europe”.

la llamada “conurrencia libre y no falseada”^a insistentemente invocada como un objetivo primordial de la Unión.¹⁰

4. En todo caso lo que más importa y cuenta, es el hecho de que los sujetos políticos y sindicales que, especialmente en Italia, deberían haber sido los más pertinaces defensores de los poderes del Estado-nación en materia económica, terminaron haciendo suyas las tesis proporcionadas por la teoría económica dominante para sustentar el proyecto de la unificación monetaria europea. Se trata de tesis promotoras de la renuncia a la “discrecionalidad” en materia monetaria y de asumir “compromisos creíbles”, que reivindican la necesidad de “aceptar las normas” impuestas desde afuera y que, con el tiempo, pueden imponer el curso de la política económica nacional. (Baste pensar en la prohibición para cada Estado miembro, ratificada en el Tratado de Lisboa, de endeudarse con su propio Banco Central y poder realizar, sin pagar intereses, amplios programas de inversiones públicas en áreas como la salud y la construcción o en las universidades y en la investigación.) La adhesión a estos principios ha marcado sustancialmente la renuncia de la izquierda para tratar de influir en las principales decisiones de política económica y sobre las condiciones de vida de los trabajadores asalariados; poniendo fin *de facto*, en el caso de Italia, al breve periodo de las grandes reformas económicas y sociales, llevadas todas a cabo en el transcurso de un decenio, entre el final de los años sesenta y los últimos años de los setenta.¹¹

Con las reformas de aquel decenio, fruto del crecido poder político-contraccional del movimiento obrero italiano durante los años sesenta, se había finalmente iniciado también en Italia la construcción de una red de solidaridad real entre los miembros de la colectividad nacional; una red ciertamente orientada sobre todo a evitar exponer a la parte más débil de la población a las vicisitudes del mercado y a la codicia de las clases pudientes, pero también a garantizar una mayor estabilidad y bienestar para todos. Pienso que se puede afirmar que las reformas de aquella década representaron en su conjunto el primer esfuerzo constitutivo efectivo de unificación nacional en nuestra experiencia republicana. Sin embargo era sólo un comienzo, la red predispuesta para la solidaridad y las garantías debería haber sido consolidada y desarrollada. En los treinta años sucesivos se procedió en la dirección opuesta, con la renuncia a una mayor carga impositiva efectiva sobre los ingresos de los no asalariados (seguida por una disminución, incluso formal, en la progresividad general del sistema impositivo), y con los conspicuos recortes en el

^a Véase el artículo 3º del Tratado de la Unión Europea. [T.]

¹⁰ Como confirmación del carácter antipopular y sustancialmente autoritario del proyecto de la Unión Europea, cada vez que un cambio particularmente importante es rechazado por el pueblo de algún país, como en el caso mencionado en el texto, al poco tiempo se vuelve a proponer de una nueva forma hasta obtener un “sí”.

¹¹ Me refiero a la reforma de las pensiones (1969), el Estatuto de los derechos de los trabajadores (1970) y las normas para la protección de las madres trabajadoras y la igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia laboral (1971 y 1977), a la iniciativa de un intento de reforma del sistema tributario en el sentido de aumentar su progresividad (1974) y al establecimiento del Sistema Nacional de Salud (1978).

gasto social, las apresuradas privatizaciones y las contrarreformas en el mercado laboral (el aumento de su “flexibilidad”).¹²

Todas las contrarreformas de los últimos treinta años, junto con el aumento de la desigualdad y el desempleo que les acompañaron, han quebrantado la cohesión social dentro de la nación, contribuyendo a minar el ya frágil fundamento de su unidad. Al respecto, es emblemático el asunto de las pensiones. La instauración de un sistema público de pensiones de reparto, de tipo retributivo,^b puede ser visto como equivalente a levantar un muro maestro^c para la conformación de una nación moderna, precisamente porque lo distingue un alto contenido de solidaridad y de confianza entre los miembros de la misma comunidad: los principios en los que se basa son exactamente lo contrario del “cada quien para sí”. Ahora bien, un sistema como éste, con una alta relación de la pensión/última retribución y prestaciones indexadas al costo de la vida —y sucesivamente también con base en la evolución de los salarios—, fue efectivamente introducido en Italia en 1969 (la ley Brodolini)^d y se mantuvo vigente hasta 1992, cuando comenzó (con la ley Amato) el proceso de reducción, aún en curso, de las prestaciones de la seguridad pública. Este proceso se ha efectuado precisamente insertando en el sistema público el principio de “cada quien para sí”, por medio del cambio gradual del sistema de reparto de tipo retributivo a uno de tipo contributivo mediante el impulso al desarrollo de un sistema complementario de fondos de pensiones privados, encargado de evitar que la reducción de los beneficios de las pensiones públicas se convierta en un régimen con niveles intolerables de pobreza entre los ancianos.¹³ Tanto la izquierda como los sindicatos aceptaron acriticamente la tesis de que el envejecimiento de la población haría ineludible en Italia abandonar el antiguo sistema y la adhesión en materia de pensiones al principio de “cada uno por su cuenta”. Esto, si bien requiere un esfuerzo analítico, que no sobrehumano, les habría permitido entender que el aumento en la proporción de ancianos respecto a la

¹² No hay que olvidar que las conquistas para la civilidad de aquel decenio no fueron indoloras. La época de las grandes reformas en Italia fue también el tiempo de los atentados terroristas, inaugurado a finales de 1969 con la bomba en la plaza Fontana de Milán. La reacción terrorista contra el inicio de un reformismo real, sin duda desempeñó un papel en el rápido “repliegue” sucesivo de la izquierda italiana.

^b Véase S. Cesaratto, “The Economics of Pensions: A Non-conventional Approach”, *Review of Political Economy*, 14, 2012. [T.]

^c Muro de carga o estructural. [T.]

^d Giacomo Brodolini, sindicalista socialista, fue ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale (1968-1969), promotor del Estatuto de los trabajadores; véase G. Giugni, *La memoria di un riformista*, Bolonia, Il Mulino, 2007. [T.]

¹³ Por supuesto, cualquiera que sea el sistema de pensiones, los ancianos sólo pueden recibir una parte del ingreso actualmente producido por los trabajadores activos, de manera que si en un año dado el producto por alguna causa fuese nulo, en ese año también serían nulas las pensiones, sin importar qué tan altos hubiesen sido en el pasado los ahorros de las pensiones individuales. Sin embargo, el hecho de que con los sistemas privados de capitalización, así como con el sistema público de repartición de tipo contributivo, la pensión a la que teóricamente se tiene derecho es proporcional a la magnitud de las contribuciones generadas en el curso de su vida en activo se crea la ilusión de que al final el pensionado recupera, con intereses, el “trigo” que en el pasado fue capaz de “almacenar”.

población en edad de trabajar no implica de hecho, en sí mismo, la insostenibilidad a largo plazo de un sistema público de pensiones capaz de preservar, al final de la vida laboral, los estándares de vida alcanzados por las diversas categorías de trabajadores asalariados.¹⁴

5. La misma convicción de la ineluctabilidad y de la reafirmación del principio de “cada uno por su cuenta” está sustancialmente detrás de toda las demás concesiones de la izquierda a la ideología del mercado, a las que hemos asistido en los últimos treinta años, desde la aceptación de recortes en el gasto social y la disminución de la progresividad general en el sistema impositivo, hasta compartir la idea que era necesaria, para el interés mismo del trabajo asalariado, una progresiva reducción del conjunto de tutelas instituidas en el tiempo para protegerlo. Como escribió, con complacencia, un editorialista del más grande diario nacional, la izquierda y los sindicatos han terminado por “interiorizar” la condición de la globalización, reconociendo que sin flexibilidad y “garantía de disponibilidad” por parte de los trabajadores es imposible responder a los impulsos del mercado, probablemente apurándose para agregar de inmediato que “el camino por recorrer es aún todavía más largo”.

De hecho, en especial en Italia, el camino que ha recorrido la izquierda es considerable, gracias a la rápida aceleración que imprimió a su carrera para adherirse al principio del “cada quien para sí” tras el colapso del “socialismo real”. Como resultado de ese derrumbe, la izquierda cesó definitivamente de ocuparse de manera crítica de cuestiones económicas y de clase. En el centro de su atención y de la movilización, incluso de los grupos de militantes externos a la izquierda tradicional, las cuestiones económicas y de clase han terminado siendo sustituidas por el ecologismo, por el antinuclearismo, por el feminismo y por los asuntos ligados a los derechos de los homosexuales y de las minorías étnicas. La posición de “generosa” apertura a la inmigración por parte de toda la izquierda italiana objetivamente le ha hecho el juego a las empresas, interesadas sobre todo en procurarse a bajo costo todo el trabajo que necesitan, dejando sin empleo y contractualmente debilitados a los trabajadores locales. Gracias al espíritu “internacionalista” o de “solidaridad mundial” de la izquierda y de los sindicatos, los beneficiarios de este aspecto de la mundialización han podido con gran comodidad calificar, en los grandes medios de comunicación, de racismo o xenofobia las protestas hostiles a la inmigración. No era difícil prever que en un ambiente caracterizado por tasas de

¹⁴ Además del nivel medio de las pensiones públicas y de la relación entre las personas ancianas y la población en edad de trabajar, la incidencia de los gastos de las pensiones públicas sobre el producto interno bruto depende de la tasa de actividad, de la tasa de ocupación y del producto por trabajador. *Todas* estas cinco magnitudes, no sólo en el nivel medio de las pensiones, son controlables a mediano y largo plazos por la política económica (véase M. Pivetti, “The ‘principle of scarcity’, pension policy and growth”, *Review of Political Economy*, vol. 18, 2006, pp. 379-390). Sobre el aumento de la relación entre los ancianos y la población en edad de trabajar como un precio a la falta de desarrollo, por el cual es el escaso crecimiento del producto y de la ocupación lo que genera el envejecimiento de la población y no viceversa, véase, A. Barba, “Previsioni demografiche e sostenibilità della spesa pensionistica in Italia”, *Studi Economici*, núm. 94, 2008/1, pp. 65-93.

desocupación elevadas y persistentes, especialmente para la fuerza de trabajo juvenil (que ahora llega casi a 30% frente a una media de 19.8% en los países de la Unión Europea), las condiciones de una oferta creciente de trabajo barato como las que se han dado en Italia durante los últimos veinte años, en ausencia de políticas de limitación severa a la inmigración, terminarían impulsando procesos disgregantes.¹⁵

Un efecto evidente de la renuncia de la izquierda a ocuparse críticamente de cuestiones económicas y de clase, es el crecimiento de la proporción de trabajadores que ya no se sienten representados y tienden a abstenerse en las elecciones, o que han terminado por hacer suyos los valores individualistas y localistas apoyando a las fuerzas políticas que los propugnan.

6. Cambios de dirección significativos serían necesarios hoy en Europa y, en su ausencia, aún más significativos en Italia para contrarrestar el riesgo de disolución de la nación.

Con el estallido de la crisis del capitalismo desarrollado y el principio de la recesión, no era irrazonable esperar que al menos la izquierda hubiese reconocido en Europa los errores cometidos y el hecho de que, a sus ojos, la “construcción europea” debería haberle parecido desde el principio totalmente carente de sentido si no servía para garantizar más ocupación, menos precariedad, mayores ingresos reales y para uniformar hacia arriba los sistemas de protección social. Por lo tanto, el objetivo hacia el cual era lícito esperar que la izquierda, frente a la crisis, hubiese apuntado a que en Europa se iniciara de inmediato una coordinación de políticas económicas expansivas, subordinando la política monetaria a la orientación expansiva de las políticas fiscales y de presupuesto, en función de la defensa de los niveles de ocupación y del fortalecimiento de la protección social para el conjunto de la Unión Europea. Tal coordinación habría facilitado que todos pudieran recurrir a políticas expansivas para administrar la demanda, y para que cada Estado miembro pudiese contar con los beneficios producidos en su propia economía por la orientación expansiva que diesen a la política económica *incluso* los demás.¹⁶

¹⁵ Incluyendo los clandestinos (estimados por la Comisión de la Unión Europea en torno a 1% de la población), los extranjeros constituyen hoy en Italia alrededor de 8.2% de la población total residente, un porcentaje que es ya muy cercano al de los países con una tradición de inmigración mucho más antigua, como Francia e Inglaterra. En marzo de 1990 un artículo mío sobre los efectos negativos de la inmigración sobre el mercado laboral y las condiciones de vida de los asalariados, y sobre sus implicaciones políticas de más largo plazo para el caso italiano, fue rechazado por *Il Manifesto* porque discrepaba con la línea del periódico sobre el tema. Naturalmente, de esto yo era plenamente consciente, pero pensaba que presentar un punto de vista diferente y proporcionar elementos concretos de análisis podía contribuir útilmente a una discusión en la izquierda sobre la cuestión. [*Il Manifesto* es el diario de la izquierda italiana que tiene gran prestigio en Europa; véase Valentino Parlato, *La Rivoluzione non russa. Quarant'anni di storia del Manifesto*, San Cesario di Lecce, Manni Editori, 2012.] [T.]

¹⁶ Para la Unión en su conjunto, la mayor parte del intercambio total de bienes y servicios se realiza dentro de ésta (las tres economías más grandes: Alemania, Francia e Italia realizan entre 60 y 70% de su intercambio con países de la Unión). Los beneficiarios externos de la expansión de la

Nada de esto ha sucedido. A pesar de la crisis, y con la sola oposición conformada por los disturbios populares en su mayoría espontáneos por todas partes de Europa, los gobiernos han recurrido a políticas de “austeridad” que consisten en recortes al Estado social, a los salarios de los empleados públicos, a las pensiones, a la enseñanza, a la investigación y la cultura, a los servicios públicos esenciales. No hay ninguna política expansiva concertada, lo que hay es exactamente lo opuesto: *austeridad fiscal concertada*. Aun allí donde se ha reconocido que ésta causaría en los siguientes cuatro o cinco años disminuciones en los niveles de actividad, se ha insistido, sin embargo, en que el “saneamiento” de las finanzas públicas garantizaría la reactivación de un proceso de crecimiento estable. Dificilmente una tesis habría podido tener menos fundamento que ésta. La crisis ha consolidado las relaciones de fuerza y las estructuras distributivas que la generaron;¹⁷ en consecuencia, ésta tiende a retroalimentarse, mediante la reducción del número de asalariados que ella misma determina y con su impacto negativo en la dinámica de los salarios. Las políticas de austeridad se insertan en el proceso, agravándolo, porque causan un ulterior aumento de los desocupados y de los subocupados y un mayor debilitamiento de la fuerza contractual de los asalariados, que esas políticas están destinadas a provocar. El mismo objetivo de “saneamiento” de las finanzas públicas está así, en gran medida, destinado al fracaso, porque lo que se hace de día por medio de recortes tiende a deshacerse en la noche por su impacto negativo sobre el producto y la ocupación.

Debe tenerse presente, que aun cuando la crisis hubiese finalmente hecho conscientes a los gobiernos más influyentes del continente de la importancia para el crecimiento de cambios en la distribución del ingreso, en la dirección opuesta a los ocurridos en los últimos treinta años, la corrección de los determinantes de la caída de la fuerza contractual del trabajo asalariado en el capitalismo desarrollado y del consiguiente aumento de las desigualdades, habría de todos modos requerido tiempos muy largos.¹⁸ En esto radica la importancia de iniciar de inmediato

demanda interna de cada uno de los países serían, por lo tanto, principalmente los otros países de la Unión; de manera que los efectos para fortalecer la ocupación generados por una coordinación de las políticas económicas con sentido expansivo permanecería concentrado en su interior; con riesgos, relativamente limitados, de que el crecimiento se obstaculizara por problemas de balanza de pagos conexos al intercambio con el resto del mundo.

¹⁷ Cfr. A. Barba y M. Pivetti, “Rising household debt: Its causes and macroeconomic implications – a long period analysis”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, núm. 1, 2009, pp. 113-137, y “Changes in income distribution, financial disorder and crisis”, en E. Brancaccio y G. Fontana (coords.), *The Global Economic Crisis*, Londres, Routledge, 2011.

¹⁸ El colapso del poder contractual del trabajo asalariado, que tuvo lugar en los últimos treinta años en el conjunto del capitalismo desarrollado, es atribuible a un complejo conjunto de causas; entre las principales pueden identificarse los niveles de desocupación mucho más altos que en los treinta años precedentes, la reducción de la tasa de sindicalización y las reformas en el mercado de trabajo, la notable aceleración que se indujo al proceso de internacionalización económica en cada una de sus tres dimensiones fundamentales: fuerza de trabajo, capital y mercancías (véase M. Pivetti, “Advanced capitalism and the change in income distribution: A suggested classical interpretation”, en actas del Congreso Sraffa’s “Production of Commodities by Means of Commodities”, 1960-2010, Centro di Ricerche e Documentazione Piero Sraffa, Roma, 2-4 de diciembre de 2010).

políticas de presupuesto expansivas, en particular de vigorosos aumentos concertados en los gastos sociales financiados, en parte, con la restauración de una mayor imposición al capital y a los altos ingresos y, en parte, con déficit público. Una política presupuestaria de este tipo en Europa sería ahora el único medio eficaz de sostener niveles de actividad, razonablemente concebibles, teniendo en cuenta que la solución alemana —de crecer mediante las exportaciones y restringiendo al mismo tiempo su demanda interna— no es obviamente viable para el conjunto de los países de la Unión (y mucho menos para el capitalismo avanzado como un todo).¹⁹ En ausencia de una suficiente conciencia sobre la importancia para el crecimiento de un cambio en las condiciones distributivas, la “austeridad” ha podido fácilmente continuar imponiéndose, esta vez presentándose —además— como la única vía posible de política económica frente al creciente endeudamiento de los gobiernos provocado por los rescates a las instituciones financieras en el bienio posterior al estallido de la crisis.

En resumen, contrariamente a cuanto era razonable esperar, no ha habido en Europa ninguna revisión doctrinal ni un cambio en las orientaciones de la política económica. Ha habido más bien una áspera reafirmación de aquello que se ha revelado completamente ruinoso en términos del bienestar y de la cohesión social. Se responde con obstinación neoliberal a la crisis neoliberal y se insiste hasta la náusea en la tesis según la cual la austeridad es una estrategia de retorno al crecimiento. A la crisis financiera privada se responde con políticas concertadas de austeridad pública y, además, se propugna elevarlas a rango constitucional.

¹⁹ La más grande economía europea continúa sin utilizar su competitividad para hacer crecer más su demanda interna y, de ese modo, contribuir a reducir los saldos corrientes negativos de los miembros más débiles de la Unión, junto con la parte de su deuda pública colocada en el extranjero. (Recordemos que frente al estancamiento de los salarios y el aumento de la tasa de ahorro de las familias alemanas, conexo al cambio distributivo a favor de las clases pudientes, en la última década el gasto de consumo en Alemania creció en total sólo poco más de 2% en términos reales.) Al mismo tiempo, se esfuerza en preservar sus actuales saldos corrientes positivos; Alemania *no* invoca el camino de compensar con créditos baratos a los países miembros con saldos corrientes negativos, para intentar continuar creciendo a pesar de que su demanda interna esté relativamente estancada. De aquí la imposibilidad de sostener a mediano y largo plazos la situación, para la misma Alemania y la confianza en la capacidad del Eurosistema. El hecho de que Alemania sea la economía más grande del continente, por lo tanto, inevitablemente la nación-guía de la Unión Europea, hace que sea extremadamente improbable llevar cabo los cambios requeridos para mantener la integración europea. No se debe perder de vista, al respecto, que culturalmente el mundo de habla alemana fue la cuna del neoliberalismo, con los escritos de autores como Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek, Wilhelm Röpke. Este último, en particular, ha ejercido una influencia considerable sobre la política económica de la Alemania de la posguerra como padre de la “tercera vía” —la “economía de mercado” u “*Ordoliberalismus*”— con su profunda hostilidad ideológica contra la soberanía del Estado-nación en materia económica, en cuanto opuesto a la política keynesiana de plena ocupación y del Estado social (véanse sus escritos de los años cuarenta, en particular: *The Social Crisis of Our Times* (1942), Chicago, 1950; *Civitas Humana. I problemi fondamentali della riforma sociale ed economica* (1944), Milán, 1947; *La communauté internationale* (1945), Ginebra, 1947). Sobre la orientación “mercantilista” de la política económica alemana durante la segunda posguerra, véase el reciente ensayo de S. Cesaratto y A. Stirati, “Germany and the European and global crises”, *Quaderni del Dipartimento di Economia Politica*, Università degli Studi di Siena, núm. 607, enero de 2011.

7. Supongamos entonces que, en un contexto tan escasamente promisorio, haya un país dispuesto, o forzado, a enfrentar sus graves problemas de cohesión social o territorial. No me parece que ese país tendría hoy una alternativa creíble a la de buscar recuperar su propia soberanía en el ámbito económico y, con ésta, la capacidad de frenar divisiones sociales y territoriales existentes en su interior. Naturalmente, para un país como éste recurrir a políticas económicas expansivas autónomas, presupondría la restauración del control de los capitales y de las tasas de interés internas, la reubicación interna de la mayor parte de su deuda pública y una mayor imposición al capital y a los ingresos más altos. Es probable también que una menor apertura a las importaciones de mercancías procedentes de países con bajo costo de trabajo, difícilmente podría ser evitada por un país miembro del Eurosistema que decidiese desengancharse para intentar realizar políticas autónomas para defender los ingresos y la ocupación.

Ahora bien, por lo que aquí he expuesto, entre los principales países europeos, probablemente Italia sea la nación sobre la que la persistente orientación deflacionista del Eurosistema está ejerciendo un mayor impacto disgregativo. Pero, también, parece ser el país en el que existe el mayor déficit de energías culturales y políticas indispensables para llevar a cabo las tareas que se requieren para salvaguardar la cohesión nacional.

Como en los otros principales países europeos, también en Italia el cambio en las condiciones de poder y distributivas, generado por el recurso sistemático a las políticas deflacionistas, en mi opinión hace que sea del todo irrazonable esperar que los impulsos para recuperar una mayor soberanía nacional en materia económica puedan provenir de fuerzas ajenas al movimiento obrero. Por lo tanto, es necesario observar esencialmente la conciencia y las posiciones actuales de este último, para valorar la posibilidad de que en Italia se desarrollen los impulsos en ese sentido, con el fin de evitar la división social y territorial. Por lo demás, como se recordó antes, en el pasado han sido precisamente las conquistas culturales y civiles realizadas por el mundo del trabajo, el principal factor restaurador de la cohesión social y territorial en nuestra experiencia republicana, después de la destrucción material y moral de la segunda guerra mundial.

El problema consiste en que por parte de la izquierda y de los sindicatos de trabajadores no hubo en Italia, en los últimos treinta años, ninguna reflexión sobre el proceso global de disminución de los poderes del Estado-nación sobre el control de la actividad económica como la base de un posible proceso de crisis de nuestra unidad nacional. En la izquierda continúa prevaleciendo la idea de que no existe alguna alternativa a continuar asumiendo hasta el fondo el horizonte político de Europa, *coûte que coûte*.^e Se razona *como si* la influencia ejercida en los últimos treinta años por el monetarismo y el neoliberalismo sobre el proyecto de integración europea podría, después de todo, terminar disolviéndose; y de la Europa de las restricciones se podría terminar pasando a una Europa del crecimiento, y que la integración monetaria podría, después de todo, traducirse al final realmente

^e “A cualquier precio”. [T.]

en una auténtica integración política. No obstante, las continuas expansiones de los “confines europeos” deberían haber hecho evidente a todos que lo de la unificación política ha sido siempre sólo un “espejo para las alondras”,^f con el objetivo de facilitar que los pueblos europeos aceptaran las desventajas que se derivan de renunciar a la soberanía monetaria y a buena parte de la fiscal de sus respectivos gobiernos. Además, como estamos viendo, la reacción de los gobiernos ante la crisis económico-financiera ha hecho evidente que incluso una simple coordinación de políticas fiscales y presupuestarias, destinadas a la defensa de los ingresos y el empleo está, de hecho, descartada en Europa.

En la izquierda, además, continúa de hecho prevaleciendo la convicción de que la reducción que ha sufrido ya el papel del Estado en la economía es todavía incompleta; y que, mientras el único objetivo de la política monetaria no pueda más que seguir siendo la estabilidad del nivel de precios, la política de presupuesto debe principalmente perseguir el equilibrio para evitar que el ahorro sea “sustraido” a la inversión y que el crecimiento de la deuda pública perjudique el bienestar de las generaciones futuras. Además, un presunto conflicto generacional²⁰ ha sustituido en la reflexión de la izquierda el conflicto real entre capital y trabajo, y sigue sin poder lograr ver en el proceso de reducción de los poderes del Estado-nación el conducto principal del debilitamiento del movimiento obrero. Ni siquiera la recesión parece haber afectado la convicción dominante, dentro de la izquierda, de que la estrategia de una Italia decidida a “modernizarse” y a “permanecer en Europa”, deba ser la de continuar con las desregulaciones y las privatizaciones, aumentar todavía más la flexibilidad en todos los mercados, comenzando por el mercado de trabajo. El reciente episodio de la Fiat⁸ ha ilustrado muy bien cómo la aceleración de la marcha para aumentar aún más la flexibilidad sea vista, casi por todos, como la vía principal para sustentar la competitividad de las mercancías internamente producidas, estimular la inversión y contener las reubicaciones.

8. Treinta años de ausencia de reflexión crítica constituyen un periodo muy largo. La subordinación del movimiento obrero frente a la cultura económica dominante que, en consecuencia, se ha ido desarrollando en estos últimos tres decenios, ha permitido que el principio de “cada quien para sí mismo” se impusiera sin ser

^f Expresión italiana que significa una trampa para encantar y atraer incautos. [T.]

²⁰ Al emanciparse de la concepción teórica tradicional de la relación entre el ahorro y la inversión, resulta fácil entender que los asuntos relacionados con el servicio de la deuda pública interna, no son nunca problemas de relaciones entre diversas generaciones. El monto que el Estado sustrae a los contribuyentes para el pago de intereses y la amortización de la deuda vencida que entrega a sus acreedores, quienes obviamente pertenecen a la misma generación de contribuyentes. Por demás, se puede hacer coincidir a los contribuyentes y a los acreedores, en este caso los mismos sujetos simplemente pagan con una mano lo que reciben con la otra. Dentro de los límites en que esto ocurre, surge un problema distributivo pero dentro de la misma generación: se habrían transferido ingresos y riqueza de quienes pagan impuestos a aquellos, de la misma generación, que en cambio hacen préstamos al Estado (quizá porque logran evadir impuestos, como en el caso italiano).

⁸ Se refiere al último embate de 2010 contra la contratación colectiva, que ha conducido desde 2004 Sergio Marchionne, presidente del consejo de administración de la Fiat. [T.]

cuestionado, hasta devenir y actuar también como un factor de crisis de nuestra unidad nacional. Ya he subrayado que, en mi opinión, se deben indagar, sobre todo, los determinantes de esta subordinación. El haber logrado convencer a las izquierdas europeas, y a una gran parte de los sindicatos de los trabajadores, de que el Estado social de la “vieja Europa” constituía un modelo irremediablemente agotado, puede ser considerado el más grande éxito del neoliberalismo. Junto al estancamiento económico, la desocupación y la precariedad imperante, este triunfo nos está costando el riesgo de la disolución de la nación.

Los impedimentos económicos nacionales

David Ibarra*

Pese a costosos ensayos, la economía mexicana se debate sin solución de continuidad a mitad de camino entre patrones disímiles de desarrollo y dentro de una prolongada crisis del orden económico internacional. El modelo socioeconómico que aún se trata de implantar en nuestro país —Estado mínimo y mercados libres—, acota la participación y los debates sustantivos al empobrecer el poder decisorio de gobierno y sociedad. Cuando se responsabilizó a la banca central del objetivo único o medular de resguardar la estabilidad de los precios de bienes de consumo final —no de los activos, como demuestran las burbujas inmobiliarias—, cuando se le inhibió o prohibió prestar a los gobiernos —separando drásticamente la política monetaria de la fiscal— y cuando se le alejó de la regulación de los sistemas e instituciones financieras, se cumplió el triple propósito de liberarlos de las demandas de los gobiernos, de los controles democráticos y, a los mercados financieros, de las regulaciones estatales. En efecto, uno de los mayores logros —o maleficios— del paradigma económico internacional en boga, fue el de haber reinstalado, sin decirlo, junto a la apertura de mercado, la camisa de fuerza de las rigideces financieras del patrón oro sobre las políticas nacionales.

A los países periféricos sólo se les dejó —y aceptaron en su mayoría— el recurso único de instrumentar reformas microeconómicas o microsociales, frecuentemente incapaces de garantizar el crecimiento y la difusión del bienestar entre la población. El Estado-nación fue despojado de sus atribuciones de antaño. Las funciones y prerrogativas —sobre todo macroeconómicas— se las apropian los bancos centrales independientes —formalmente parte del propio Estado—, los poderes extraterritoriales y los poderes fácticos nacionales. La política resulta en buena medida expropiada por los dictados inapelables de paradigmas e intereses económicos en su mayoría extraterritoriales. Además, cualquier intento de recuperar la autoridad gubernamental perdida resulta penalizada por los mercados con el fantasma de la fuga de inversionistas que se invoca ante cualquier intento de alterar el *statu quo*.

Las reglas del orden económico internacional prescriben la apertura externa y la privatización de empresas públicas, y proscriben los subsidios y apoyos de

* Economista. Ha sido secretario de Hacienda, director general de Nacional Financiera, director de la CEPAL, oficina en México, profesor universitario.

fomento a la política industrial, entre muchas otras exigencias que erosionan la soberanía de los gobiernos. La renuncia al uso del viejo y nuevo instrumental desarrollista se perfecciona con la globalización concebida como el proceso de instaurar un orden financiero y productivo supranacional, también más allá de las políticas nacionales. La desconfianza elitista propia y ajena en la democracia, en el gobierno de los hombres, se completa poniendo una fe reverencial en los mercados, como si éstos no fuesen también una imperfecta construcción humana.

Por eso se ha recurrido a trasvasar responsabilidades a los mercados y a erigir a los medios masivos de comunicación privatizados en poder, capaz de informar pero también de ocultar, falsear o convertir en virtud desequilibrios sociales y políticas inequitativas de ajuste económico. Poca influencia tiene la población y pocos alcances la democracia participativa cuando las políticas desatienden las demandas del 50% de la población pobre, del 60% de los trabajadores del sector informal o de los siete millones de jóvenes que no estudian ni trabajan.

Como resultado, el mercado interno queda constreñido y el ritmo de crecimiento se reduce a la mitad, se torna más volátil, menos propio, de compararse los periodos 1945-1980 y 1980-2010, mientras se acentúa el rezago en las comparaciones internacionales. El descontento de jóvenes y viejos va en ascenso. La vulnerabilidad frente a las oscilaciones de la economía internacional queda evidenciada con la década perdida de los ochenta o con las crisis de 1987, de 1995, de 2001 y de 2008-2009. En el ámbito de la economía subsisten errores y desequilibrios que al retroalimentarse mantienen postrada la producción y el empleo o producen recesos repetitivos. Las principales fallas de las políticas públicas residen en su insuficiencia, aislamiento y falta de congruencia interna, en haber olvidado a lo largo de más de un cuarto de siglo las prioridades del empleo, del crecimiento y de la formación de capital, mediante el expediente de transferir tareas gubernamentales esenciales a los mercados en materia de planeación, asignación de recursos o protección social a la población.

Así, la macroeconomía queda empobrecida, despojada de sus objetivos e instrumentos medulares. La estabilidad de precios priva sobre el crecimiento; el banco central independiente usa el tipo de cambio y sus poderes regulatorios con fines también estabilizadores. La política fiscal resulta inhibida por la insuficiencia de ingresos tributarios y por la obligación legal de rehuir cualquier déficit presupuestario.

Quizá se ganaron ventajas políticas al desviar a mercados impersonales los reclamos de la sociedad derivados de los ineludibles costos del acomodo al orden económico neoliberal y del cuasi-estancamiento consiguiente. Sin embargo, la evasión de lo política ha gestado desequilibrios mayúsculos que tienen postrada a la sociedad. Valga mencionar algunos casos conspicuos.

Uno es de orden estructural: se caracteriza por un proceso incompleto de modernización y adaptación de la planta productiva vernácula al libre comercio que escasamente contribuye al desarrollo. El segundo desequilibrio es financiero y tiene efectos similares. Ante la indiferencia de las autoridades, la banca casi ha abandonado el crédito a la producción y a la formación de capital. El Banco de

México cuida la estabilidad de precios, pero descuida el crecimiento de la economía, así como la regulación apropiada de la banca extranjera o nacional. A la par, la política fiscal quedó empequeñecida, cuando se desgravó sustantivamente el impuesto sobre la renta y se suprimieron los gravámenes al comercio exterior, hasta dejar como única salida la expoliación de las finanzas de Pemex en sustitución de una reforma tributaria siempre pospuesta y frente a las restricciones de la Ley de Responsabilidad Hacendaria que obliga al equilibrio presupuestal casi en cualquier circunstancia.

El tercer desajuste es de orden social: consiste en la violación ostensible del pacto social y en el resquebrajamiento del mercado de trabajo, en hacer crónica la desigualdad distributiva y en la aglomeración de perdedores en la justa de la competencia. El último desequilibrio se expresa en la segmentación de las fuerzas políticas, nacida de razones ideológicas, pero sobre todo de la cerrada defensa de privilegios elitistas que han impedido fijar prelación sobre los objetivos nacionales, dejando esos temas macroeconómicos esenciales al mercado. La pobreza y carencias sociales del grueso de los ciudadanos, el exilio forzado de millones de indocumentados mexicanos en Estados Unidos, el costoso salvamento y la extranjerización de la banca, reflejan incontrovertiblemente fallas severas de nuestro régimen político que niega influencia a los segmentos mayoritarios de la población.

Entre los desequilibrios resultantes destacan dos —el del sistema financiero y el del mercado de trabajo— por sus efectos generalizados sobre el aparato productivo y el bienestar social. El primero, además de lo dicho, refleja la incapacidad de la política monetaria y bancaria para cumplir funciones indispensables de apoyo financiero a los productores nacionales o a la formación de capital. La reprivatización-extranjerización de la banca comercial y la inhibición al crédito de primer piso a la banca estatal son causa de la ruptura de nexos entre economía, financiamiento e impulso estatal al crecimiento. La cartera conjunta de la banca comercial y la de desarrollo se ha desplomado de 63% a 21% del producto entre 1995 y 2008, uno de los más bajos coeficientes de intermediación bancaria del mundo. La banca comercial ha disminuido en 33% su cartera real de crédito, particularmente al sector privado, a pesar de las garantías y redescuentos que le otorgan los bancos estatales. Por su parte, la transformación de la banca de desarrollo en banca de segundo piso la orilla a renunciar a dos de sus funciones centrales: el crédito directo, competitivo, al sector privado, y la preparación de los grandes programas o proyectos nacionales de inversión. Asimismo, la acumulación antiinflacionaria, precautoria o quizá antidesarrollista de reservas de divisas del Banco de México tiene un alto costo financiero que ya disuelve casi por entero su capital social.

La erosión universal de los mercados de trabajo alcanza en México proporciones alarmantes. La población económicamente activa creció 140% entre 1980 y 2008, esto es, a una tasa media anual mayor de 3%. En contraste, más de la mitad de la fuerza de trabajo es informal y el empleo en el sector secundario, que podría tomarse como el segmento moderno de la economía de mercado, vio declinar su participación dentro de la población activa en casi 60% entre 1990 y 2008, con evidente desperdicio del llamado bono demográfico.

Como es natural, el costo de la estrategia adoptada creó vulnerabilidades sin cuento. Visto más de cerca, en 1995 el producto cayó más de 6% y, otro tanto ocurrió en 2009. Por supuesto, el consumo privado y la inversión se contrajeron todavía más, arrastrando consigo el bienestar ciudadano. La incierta mejoría macroeconómica poscrisis no es general y menos suficiente, no compensa del todo la caída de 2009, sobre todo en el empleo, cuando ya se perfila una nueva pérdida de dinamismo económico; el consumo y el empleo de la población seguirán deprimidos y por tanto las ramas productivas más afectadas serán las que se asocian a la demanda popular y a la inversión, esto es, a la salud intrínseca de los mercados nacionales. Y ello ocurre cuando proliferan vicisitudes internacionales derivadas de la doble recesión europea y de las lentas, difíciles, recuperaciones norteamericana y japonesa que ya parecen arrastrar consigo a las principales economías emergentes, China, India y Brasil, entre otras.

En México, la apertura de mercados tampoco ha eliminado los desequilibrios externos de pagos, por más que se hayan multiplicado los tratados de libre comercio. Las exportaciones han crecido mucho desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero las importaciones lo han hecho a velocidad análoga o superior. En consecuencia, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y la afluencia del ahorro externo siguen determinando el ritmo máximo asequible de desarrollo.

En suma, junto al estrangulamiento externo, el énfasis en soluciones de mercado, en la estabilidad de precios, en políticas segmentadas y en extremo conservadoras, seguirá produciendo ritmos mediocres de crecimiento, costos ascendentes de sostenibilidad ambiental, mientras toman carta de naturalización la pobreza, el desempleo, el ascenso de la informalidad, con cifras de desocupación de los jóvenes peligrosamente altas.

Haciendo a un lado avances en materia de inflación o de equilibrio presupuestal, cabría concluir que las cuestiones medulares inherentes a la salud de la economía y a la protección social reciben atención desordenada o secundaria en la confección de las políticas gubernamentales. Entonces, la conclusión general es evidente: mientras las políticas públicas sigan configurándose en compartimentos estancos, sin una visión de conjunto que las ordene, interrelacione y refuerce en torno a propósitos nacionales bien jerarquizados, tanto la política productiva como la política social quedarán truncas, incapaces de satisfacer sus propios objetivos y de contribuir a los de alcance superior.

Cabría, cuanto antes, erradicar el carácter ritual, carente de sustancia, de la planeación periódica del desarrollo nacional, así como los desacreditados simplismos económicos todavía en boga: los mercados liberados, sobre todo los financieros, son eficientes y capaces por sí mismos de disolver los obstáculos al crecimiento y a la justicia distributiva; abatir la inflación conduce invariablemente al crecimiento; reducir los salarios o los derechos laborales necesariamente aumentan el empleo; alentar el ahorro, automáticamente acrecienta la inversión y el propio ahorro.

Peor aún, la concepción neoliberal ha pretendido sustituir, con pretensiones desorbitadas de validez universal e histórica, los ideales de la filosofía de la Ilustra-

ción (conocimiento de la realidad, sociedad justa, prevalencia de los valores colectivos) por el individualismo sin trabas, por el mínimo de Estado y sociedad, por la competitividad como valor supremo.

De ahí que en México las reformas calificadas de estructurales —laboral, energética, fiscal, educativa—, tal como se les ha venido publicitando (hasta 2012), tendrían escaso impacto en destrabar el desarrollo nacional, generar empleo y reemplazar una macroeconomía bien concebida de desarrollo; más puntualmente, la flexibilización contractual del trabajo no acompañada del seguro de desempleo, la universalización paulatina de los accesos a servicios básicos —salud, jubilaciones— ni de la democratización sindical o del fortalecimiento de la negociación colectiva, lejos de fortalecer el mercado interno y la representatividad política de los trabajadores, mucho contribuirá a precarizar los salarios y la seguridad en el trabajo, a concentrar la distribución del ingreso y poco a multiplicar la oferta de empleos en el sector moderno de la economía, como lo demuestran inequívocamente las experiencias de las más diversas latitudes; la reforma energética, sin liberar a Pemex de una carga impositiva confiscatoria mediante una remodelación fiscal de fondo, tampoco serviría de mucho, excepto para privatizar —quizá extranjerizar— por pedazos los activos y operaciones de la empresa nacional más importante, que técnicamente debiera preservarse integrada y, de paso, debilitar después las fuentes de ingreso de la Federación; una reforma tributaria concebida en torno a la generalización del IVA a alimentos y medicinas, sin elevar la progresividad del impuesto personal a la renta y sin precisar antes las grandes demandas del gasto desarrollista —en formación de capital y programas sociales—, poco contribuiría a regenerar la hacienda pública, vigorizar el financiamiento al desarrollo y distribuir mejor el ingreso; la reforma educativa podría servir a muchos objetivos valiosos e inobjetables pero está fuera de sus alcances desatar el empleo, cuando ya es redundante la oferta de personal educado por la falta de crecimiento y por el desquiciamiento del mercado de trabajo.

El laberinto de las finanzas públicas mexicanas*

Carlos Tello Macías**

E

l libro quinto de la obra clásica de Adam Smith, que publicó en 1776, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*¹ es, en realidad, un extenso, bien documentado y erudito tratado de finanzas públi-

cas (definidas como el gasto público y su financiamiento). Fue la base y se mantuvo como punto de referencia obligado de los múltiples libros y tratados que sobre el particular se escribieron a lo largo del siglo XIX, hasta que la idea de los tributos, como útil instrumento de reforma social, se fue imponiendo a finales del siglo, particularmente en Alemania.²

El libro quinto se titula “De los ingresos del Soberano o de la Comunidad” y está dividido en tres capítulos: a) De los gastos del Soberano o de la Comunidad; b) De las fuentes de ingreso general o público de la Sociedad, y c) De la deuda pública.

* Introducción al libro *La economía política de las finanzas públicas mexicanas*, de próxima publicación.

** Economista, profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

¹ Edición de Modern Library, Nueva York, Random House, 1937 (el Fondo de Cultura Económica lo publicó en español con el título *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, 10a. reimp., 1999). Posteriormente, con diferentes planteamientos (sobre todo en materia tributaria) y tipos de análisis, diversos economistas han abordado ampliamente el tema: David Ricardo en *The Principles of Political Economy and Taxation*, Londres, Everyman's Library, 1912 (*Principios de economía política y tributación*, México, Fondo de Cultura Económica, 5a. reimp., 1994); John S. Mill en *Principles of Political Economy*, Londres, Ashley, 1902 (*Principios de economía política...*, México, Fondo de Cultura Económica, 3a. reimp., 1996), y Nicholas Kaldor en *An Expenditure Tax*, Londres, Allen & Unwin, 1955 (*Impuesto al gasto*, México, Fondo de Cultura Económica, 3a. reimp., 1976). Todo ello ilustra que la ciencia económica, a diferencia de la física, no es acumulativa sino más bien competitiva. Lo más reciente que se escribe no acumula lo que en el pasado se ha dicho y escrito (como es el caso de la física), sino que lo que hoy se escribe y dice viene a competir con lo que antes se ha dicho y escrito. Por lo demás, el nacimiento del capitalismo —y de la ciencia económica— generalmente se asocia con la obra de Adam Smith y con el surgimiento y consolidación de los estados nacionales a partir de las dos revoluciones: la industrial y la francesa. Sobre esto último véase de Eric Hobsbawm, *The Age of Revolution*, y de Arnold Toynbee, *Lectures on the Industrial Revolution*, aunque la idea de un Estado nacional unificado la desarrolla Nicolás Maquiavelo en *El Príncipe* (1523).

² Ya desde 1662 Willam Petty en *A treatise of taxes and contributions* aborda las cuestiones relacionadas con las finanzas públicas en los estados nacionales. También los fisiócratas (o como ellos mismos se llamaban: *les économistes*), en particular François Quesnay, muy influidos por el inglés Richard Cantillon, abordan el tema de las finanzas públicas.

El primer capítulo se inicia señalando que “la primera obligación del Soberano [ahora diríamos, el Estado], la de proteger a la sociedad de la violencia y la invasión de otras sociedades independientes, sólo se puede llevar a cabo utilizando fuerza militar”. Ello entraña gastos (sueldos, salarios, equipos, caminos y puertos marítimos), que fluctúan en función de si se está o no en una situación de conflicto bélico. La segunda obligación del Soberano, la de proteger a todos los miembros de la sociedad de la injusticia u opresión de los otros miembros de la sociedad y la de la adecuada administración de justicia, también implica gastos. Ése es el caso también de la tercera y última obligación del Soberano: la de construir y mantener aquellas instituciones, obras públicas y servicios (el sistema normativo, caminos, puentes, educación, etc.) que benefician al conjunto de la sociedad y que difícilmente se puede esperar que un individuo o un grupo pequeño de ellos proporcionen, construyan y mantengan. En el segundo capítulo del libro quinto, al tratar sobre las fuentes de financiamiento que tiene el Soberano, precisa que éstas pueden ser de dos tipos: los fondos propios del Soberano, cuyo monto es independiente del comportamiento de los ingresos del pueblo, y en segundo lugar, los ingresos del pueblo. Estos últimos tienen tres fuentes: la renta, la ganancia o utilidad (*profit*) y el salario. Todos los impuestos deben gravar una o todas estas fuentes de ingreso y, al hacerlo, el Estado debe buscar: *a*] equidad (siempre en proporción con los ingresos que se disfrutan bajo la protección del Estado); *b*] certeza (los impuestos que el individuo paga no deben ser arbitrarios); *c*] oportunidad (todo impuesto debe cobrarse en el momento más conveniente para el causante), y *d*] economía (que su recaudación cueste lo menos posible). Finalmente, en el tercer capítulo se abordan las cuestiones relacionadas con la deuda pública señalando cuándo y en qué condiciones puede el Soberano pedir prestado para atender cabal y adecuadamente sus obligaciones.

El orden y la argumentación en que se presentan estos capítulos no es arbitrario o accidental. Corresponde a la idea (correcta, a mi manera de ver) que sobre las finanzas públicas tiene Adam Smith: primero hay que establecer las obligaciones y responsabilidades que tiene que atender el Soberano, para posteriormente abordar las fuentes de financiamiento. En resumen, Adam Smith señala que lo primero es definir con claridad los diferentes asuntos que requieren la atención del Soberano. Lo segundo, establecer la forma y las características para atenderlas de manera adecuada. Lo tercero, precisar el costo —de inmediato y en el tiempo— que todo ello entraña. En cuarto lugar, allegarse los fondos necesarios para ello (se necesita saber para qué se va a utilizar el dinero que al pueblo se le quita por la vía del impuesto). Finalmente, en quinto lugar, recurrir a la deuda pública cuando ello sea conveniente, posible o necesario.

Antes, en la introducción al libro cuarto, Adam Smith propone que la Economía Política, considerada como aquella rama “de la ciencia de un estadista o legislador”, debe “perseguir dos diferentes propósitos: primero, proporcionar abundantes ingresos o subsistencia para las personas o, más adecuadamente dicho, capacitarlas para que obtengan tal ingreso o subsistencia; y, el segundo, propor-

cionar al Soberano suficientes ingresos para atender los servicios públicos. Busca ambas cosas: enriquecer a las personas y al Soberano”.³

Las finanzas públicas son la arena central donde la sociedad define sus objetivos y sus prioridades. En esa medida, también son reflejo de un importante y básico acuerdo entre la población y el Estado. Los ciudadanos están dispuestos a sacrificar soberanía a favor del interés colectivo y el Estado, a su vez, establece contribuciones para financiar tareas en beneficio del conjunto de la sociedad. En la definición, composición y características del gasto público y en la estructura y características de su financiamiento se va precisando en el tiempo el contenido —que va cambiando— de ese importante y básico acuerdo social. Las instituciones (reglas del juego, sistema normativo) desempeñan un papel fundamental y son el campo donde se dirimen los distintos intereses en juego. Las finanzas públicas son conducto para involucrar a los ciudadanos en los asuntos del Estado. Conforme contribuyen, los ciudadanos tienen interés e incentivos para participar y exigir resultados. Por el contrario, un sistema fiscal complejo, poco transparente y con dudoso compromiso con el interés público carece de credibilidad.

El contenido y la orientación de las finanzas públicas no se establece por técnicos o especialistas (aunque desde luego su trabajo es muy importante). Más bien, gobierno y ciudadanos y sus representantes, con intereses propios, heterogéneos e incluso contrapuestos y con diferente capacidad de actuar y reaccionar, terminan por moldear el gasto público y su financiamiento en un momento y lugar determinados.

En los estados nacionales las decisiones sobre el monto del gasto público del gobierno central, su distribución por actividades y en el espacio (por regiones) las toma, en muy buena medida, el Poder Ejecutivo y su “burocracia celeste” que labora en los ministerios de hacienda o de finanzas públicas. También, en alguna medida aunque de manera desigual (pues ello cambia de país a país) el Poder Legislativo las toma, pues tiene que revisar y finalmente aprobar las iniciativas que en la materia el Ejecutivo le envía. En todo ello, la participación de los distintos órdenes de gobierno varía en función de los acuerdos que se establecen entre el poder central y las regiones, a partir de la distribución que acuerdan para atender las muy diversas actividades y responsabilidades del Estado nacional y las respectivas fuentes de financiamiento (*i.e.*, tributos). Por lo general, tanto en el gasto como en su financiamiento se puede dar la concurrencia (o coincidencia) entre los gobiernos centrales y los regionales o la responsabilidad exclusiva de cada uno de los órdenes de gobierno.

Existen entre los individuos, grupos y clases sociales y gobierno diferentes visiones y versiones de lo que representa el interés general y cómo éste puede ser mejor servido por las finanzas públicas. En todo el proceso, los grupos de interés organizados (llamados factores de poder en las sociedades) tienen mayor influencia que los ciudadanos y causantes en general, que están dispersos, fragmentados y sin organización alguna. En un reciente ensayo, “Campos y arenas en el conflicto

³ Adam Smith, *An Inquiry...*, p. 397 (traducción propia).

de la hacienda pública. Una visión de etnoeconomía”, Juan Castaingts distingue cuatro actores: *a*] personas que reflejan intereses específicos; *b*] grupos de interés político; *c*] grupos de interés económico, y *d*] grupos de interés social. Estos actores no sólo configuran alianzas para establecer relaciones de poder, de dominio, de interés económico, social, cultural, etc., sino que, para hacerlo, tienen que entrar en relación entre sí. Las relaciones son económicas, sociales y de poder, pero cada una de éstas puede ser de conflicto o de cooperación y, en todos los casos, las relaciones implican cierta tensión.⁴

En definitiva, las características del sistema político, las clases sociales y la cultura nacional influyen de manera importante en la calidad y características de las finanzas públicas. No hay que olvidar, en el proceso de elaboración del presupuesto y su estructura de financiamiento, lo que Adam Smith dice en el libro primero, capítulo x y que titula “Sobre los salarios y las ganancias en las diferentes formas de ocupar a los trabajadores y al capital”: “Cuando la Legislatura trata de regular las diferencias entre los patrones y sus trabajadores, sus consejeros siempre son los patrones [...] Aquellos que viven de sus rentas y de sus utilidades son los que hacen las leyes; los que viven de su salario no las hacen”.⁵

La economía política de las finanzas públicas permite estudiar en qué gasta el Estado, por qué lo hace y la forma en que recoge de la sociedad los recursos necesarios para ello, e incluye: *a*] el gasto público (su monto, su distribución por tipo de actividad, su distribución en el tiempo y en el espacio, su ejercicio, su evaluación); *b*] su financiamiento (características y estructura de los impuestos (tributarios y no tributarios), los precios y las tarifas de los bienes y de los servicios que el Estado proporciona a la sociedad, el crédito interno y externo que contrata) y, junto con otras políticas, como la monetaria y la crediticia, *c*] la manera en que orienta, influye, estimula, promueve, prohíbe y limita la actividad de los particulares.

El tema, hoy día tan actual y tan discutido, en realidad ha estado por muchos años presente. Lo estuvo, por ejemplo, en el origen de la guerra de independencia de Estados Unidos, en el último cuarto del siglo XVIII. Con la consigna de *no taxation without representation* se levantaron los ejércitos, encabezados por George Washington, que pronto alcanzaron la independencia para ese país. Surge, así, el primer Estado democrático de los tiempos modernos. En Francia unos años después, en mayo de 1789, Luis XVI convocó a los Estados Generales para abordar, de manera muy destacada, asuntos relacionados con las finanzas del reino que no

⁴ Manuscrito. La propuesta central del ensayo es que la hacienda pública (los gastos y los ingresos gubernamentales) de un país, no se realiza en términos mercantiles de intercambio de bienes y de servicios entre participantes que supuestamente actúan en términos de igualdad (*i.e.*, intercambio voluntario entre dos actores y su conformidad de que los elementos que se intercambian tienen el mismo valor o el mismo precio). Más bien, lo que realmente existe, es un conflicto de intereses entre distintos participantes que se someten a determinadas reglas. El impuesto es una entrega unilateral y obligatoria por parte de un particular hacia un elemento colectivo y social que es el gobierno. Por su lado el gasto público se establece dentro de un proceso cultural determinado que implica una cosmovisión sobre lo que son las necesidades sociales a atender y sobre la concepción que tiene la sociedad civil acerca del gasto público.

⁵ Adam Smith, *An Inquiry into...*, *op. cit.*, pp. 131 y 142 (traducción propia).

fueron resueltos. La Revolución francesa que siguió permitió, posteriormente, transitar del absolutismo a la democracia y a la igualdad social en muchos otros países de Europa y del mundo.

Es por todo ello que la política fiscal que los estados nacionales adoptan revela, como bien lo dijo Joseph A. Schumpeter, el carácter cambiante de la sociedad a lo largo de los años. Es decir, su relación con el Estado y, a su vez, la forma en que el Estado la atiende, estimula y consolida.

La economía política de las finanzas públicas es fundamental para entender la naturaleza y las características del desenvolvimiento de la nación. Por su naturaleza el tema, su estudio y análisis es complejo, polémico y con un alto contenido ideológico.

Y es aquí donde las ideas desempeñan un papel fundamental. Como bien dijo John Maynard Keynes en su libro *The General Theory of Employment, Interest and Money*: “las ideas forman el curso de la historia” y, las de los economistas, “tanto cuando aciertan como cuando se equivocan, son más poderosas de lo que realmente se entiende [...] Al final de cuentas, son las ideas y no los intereses creados las que son peligrosas, para bien y para mal”.⁶ Y en un reciente artículo Dani Rodrik afirma:

Las ideas dan forma de tres maneras a los intereses.

En primer lugar, las ideas determinan como las élites políticas se definen a sí mismas y a los objetivos que buscan: dinero, honor, reputación, permanencia en el poder o, sencillamente, un lugar en la historia. Estas cuestiones relacionadas con la identidad son determinantes en la forma en que deciden actuar.

En segundo lugar, las ideas determinan la visión que sobre el funcionamiento del mundo tienen los actores políticos. Los poderosos intereses de los negocios abogarán en un sentido cuando están convencidos de que el estímulo fiscal sólo promueve la inflación y, en otro muy distinto, cuando están convencidos que estimula la demanda agregada.

En tercer lugar, y más importante, las ideas determinan la estrategia que los actores políticos piensan que deben perseguir.⁷

El interés y el estudio de la economía política de las finanzas públicas, siempre presente desde la Revolución industrial a finales del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX, se aceleró en el siguiente conforme creció el gasto público como proporción del producto interno bruto (PIB) —y su correspondiente financiamiento (impuestos, deuda)— en prácticamente todas las economías del mundo.

Durante décadas, a lo largo del siglo XX, en muchos y muy diferentes países, el Estado aumentó de manera considerable su participación en la economía nacional. Al inicio, con la primera guerra mundial y sus secuelas; después, con la crisis

⁶ Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1935, pp. 383 y 384 (traducción propia). Con estas palabras termina el libro. [México, Fondo de Cultura Económica, 14a. reimp. 1977].

⁷ “The Tyranny of Political Economy”, *Project Syndicate*, 12 de febrero de 2012 (traducción propia).

global del capitalismo que se inicia en 1929 y que se extiende durante la década de los años treinta del siglo pasado; más tarde, con lo que entrañó, en materia de esfuerzo nacional de todo tipo, la segunda guerra mundial y la posterior recuperación, a partir de 1945, de las economías nacionales devastadas durante los años del conflicto. En paralelo, los gobiernos y los partidos políticos de diversa ideología (notablemente la socialdemocracia europea) asumieron la responsabilidad de aliviar la desigualdad social imperante en la segunda posguerra y de crear oportunidades para todos los ciudadanos con el diseño y el compromiso de perfeccionar, y en otros sitios poner en práctica, el Estado de Bienestar. Simultáneamente, con la consolidación de los países socialistas en Europa y el triunfo de la revolución en China se estimuló la participación del Estado en la economía y la planeación central de la actividad, con el fin de lograr mayor crecimiento económico y combinarlo con la equidad, incluso sacrificando en el proceso en alguna medida la libertad. La prolongada guerra fría (que a veces no lo fue tanto) y el relativamente acelerado crecimiento de las economías socialistas contribuyeron a que en otros estados nacionales se diera la creciente participación del Estado y el establecimiento generalizado de procesos y sistemas de planificación y programación del desarrollo económico y social. Finalmente, con el derrumbe de los imperios tradicionales fortalecidos a lo largo del siglo XIX (inglés, francés, portugués, belga, español, holandés, alemán) y como resultado del surgimiento, después de 1947, con India a la cabeza, de varias decenas de países independientes que buscaron conseguir mejores niveles de bienestar y progreso con el esfuerzo y la dirección del Estado como fórmula de superación del subdesarrollo en que prácticamente todos ellos se encontraban. Los que ya eran independientes, como muchos de América Latina y el Caribe, adoptaron la planeación organizada por el Estado para encauzar la marcha de sus economías.

Al concluir la segunda guerra mundial se construyó un orden económico caracterizado por una fuerte intervención del Estado, un pacto no siempre fácil de sobrellevar entre el trabajo y el capital, y la gradual y desigual generalización de un Estado de Bienestar en el mundo: la idea de que corresponde al Estado asumir la responsabilidad de atender el bienestar social y económico de la totalidad de los habitantes de un país y donde el gobierno desempeña un papel fundamental. Se basa en los principios de la igualdad de oportunidades, la equitativa distribución de la riqueza y de la responsabilidad pública, del Estado, para proporcionar a los ciudadanos lo necesario para tener una vida digna, adecuada. Tiene su origen remoto en las, en muchos sentidos terribles, *poor laws* inglesas; en el *État-Providence* del Segundo Imperio (1852-1870) en Francia, en el que los republicanos franceses preconizaron el *État social*, y en las reformas promovidas por el canciller Otto von Bismarck y aprobadas por el parlamento, en Alemania, sucesivamente a partir de 1883 con la ley del seguro de salud, el de accidentes, el de invalidez y el de pensiones para los trabajadores.

Varios factores influyeron en la orientación de este nuevo orden:

- El malestar social acumulado tras un extenso periodo de depresión económica seguido de la segunda guerra mundial.

- El temor de regresar a las condiciones de depresión de entreguerras, una vez consolidada la paz.
- La necesidad de reasignar los recursos productivos a una economía civil.
- Las necesidades de reconstrucción de las economías europeas (las no comunistas) y la japonesa.
- El temor a la expansión del comunismo como forma alternativa de organizar las actividades económicas, tanto en los países industrialmente avanzados en sus condiciones, de momento lamentables en muchos de ellos, como en los países atrasados, algunos recientemente independientes, con sus grandes aspiraciones de progreso.

En los primeros años de la segunda posguerra y para afianzar la paz y la tranquilidad en las naciones y entre las naciones, resultaba necesario llegar a un acuerdo clasista entre el capital y el trabajo. Los estados nacionales asumieron el compromiso de buscar el pleno empleo, promover salarios remuneradores y multiplicar las prestaciones de carácter social de los trabajadores. El único camino para sacar adelante las sociedades, era la construcción de una buena mezcla de Estado, mercado e instituciones democráticas, para garantizar la paz, la inclusión, el bienestar y la estabilidad. Nunca se pensó que el Estado se estuviera excediendo en su intervención en la economía y que ello fuera en detrimento del mercado. Por el contrario, el Estado podía y debía intervenir para compensar las insuficiencias del mercado. Desde los acuerdos de Bretton Woods, con la creación del FMI y el Banco Mundial, pasando por el sistema de Naciones Unidas, hasta los mecanismos de compensación internacionales, los controles de divisas, las regulaciones salariales y los precios tope, se coincidía en todas partes en la necesidad de neutralizar las evidentes deficiencias de la operación y el funcionamiento de los mercados. Karl Polanyi sólidamente argumentó en torno a la imposibilidad de funcionamiento adecuado de un mercado autorregulado. Las empresas, por ejemplo, necesitan la protección del Estado para poder funcionar en el mercado. Por tanto la intervención del Estado resulta necesaria.⁸ Aun en amplios frentes conservadores no se objetó el control, por parte del Estado, de las actividades fundamentales, estratégicas, de las economías.⁹ De hecho, con frecuencia lo recibieron con entusiasmo y, en ocasiones, lo exigían. El consenso fue amplio: desde los defensores del Nuevo Trato (*New Deal*)¹⁰ del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt hasta los teóricos del “sistema social de mercado” alemán, que tanto promovió el canciller Ludwig Erhard.¹¹ Desde el Partido Laborista en el Reino Unido hasta la planificación económica indicativa francesa. En Dinamar-

⁸ *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press and Rinehart, 1957 (*La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992).

⁹ Daniel Yergin y Joseph Stanislaw, *The Commanding Heights*, Nueva York, Simon & Schuster, 1998.

¹⁰ Política intervencionista puesta en marcha para luchar contra los efectos de la gran depresión en Estados Unidos. Incluyó leyes para reformar al sistema financiero y programas de asistencia social urgente; ayuda para el trabajo; apoyo a la agricultura, y, también, leyes sindicales de protección y la ley del seguro social.

¹¹ Modelo de economía y sociedad que busca crear una economía con base en la competencia y que combina la iniciativa libre con un progreso social asegurado, donde el ciudadano no es depen-

ca, Finlandia, Noruega y Suecia, con extraordinaria habilidad y acuerdos clasistas, se logró combinar, de manera particularmente exitosa, equidad con prosperidad. Fue la época de la economía mixta, en que la acción conjunta y complementaria de los sectores público y privado llevó a muchos estados nacionales en buena parte del mundo (incluido México), a estadios crecientes de bienestar social y, en lo económico, a tasas aceleradas de crecimiento.

Así transcurrió en muchos países de Europa y América y algunos de Asia y Oceanía un periodo de casi tres décadas de elevado, en realidad inusitado crecimiento económico, el más alto en la historia registrada, que permitió lograr mejoras importantes en las condiciones generales de existencia de la población e importantes progresos en la reducción de la desigualdad económica y social. La llamada edad de oro del capitalismo,¹² junto con sus logros, fue generando y acumulando, sin embargo, problemas económicos y tensiones sociales. En materia económica, además de las distintas formas concebidas de intervención del Estado para promover y regular las actividades productivas y mediar entre los intereses en conflicto, un objetivo central fue el de impulsar el pleno empleo, para lo cual el análisis macroeconómico identificado con la obra de John Maynard Keynes¹³ fue cobrando fuerza y prestigio a lo largo de la segunda mitad de la década de los años treinta, y se colocó en un primer plano, convirtiéndose en parte fundamental del pensamiento económico dominante después de la segunda guerra mundial.

Décadas de crecimiento económico y de desarrollo social en las que el pensamiento económico y político keynesiano, poskeynesiano (incluyendo la síntesis neoclásica), socialista y marxista fue determinante. Destacan entre otros autores, Kenneth Arrow, Paul Baran, Evsey Domar, James Galbraith, Roy Harrod, John Hicks, Albert Hirschman, Richard Kahn, Nicholas Kaldor, Michal Kalecki, Simon Kuznets, Oskar Lange, Wassily Leontief, Abba Lerner, James Meade, Gunnar Myrdal, Luigi Pasinetti, Karl Polanyi, Joan Robinson, Paul Samuelson, Amartya Sen, Robert Solow, Piero Sraffa, Richard Stone, Paul Sweezy, Jan Tinbergen, y por las teorías del desarrollo, incluido el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y sus destacados economistas (Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Juan Noyola, Víctor Urquidi, Osvaldo Sunkel).

diente de las asignaciones tradicionales del Estado. En una economía libre, de mercado, bien dirigida, cuando más bienestar existe, disminuye la necesidad de la política social clásica.

¹² No está claro quién introdujo la idea de la edad de oro del capitalismo. Se mencionan, entre quienes la difundieron inicialmente, a Irma Adelman, notable economista de la Universidad de California (Berkeley), a Stephen Marglin y Juliet Schor que editaron el libro *Golden Age of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 1992, y a Angus Maddison, quien por ya muchos años ha sido reconocido historiador del capitalismo.

¹³ Con frecuencia, Keynes declaraba que “la expansión, no la recesión, es el momento idóneo para la austeridad fiscal”. Recortar el gasto público cuando la economía está deprimida, la deprime todavía más. La austeridad debe esperar hasta que se haya puesto en marcha una fuerte y sólida recuperación comentaba. Para algunos, Keynes es el héroe que rescató Occidente de la gran depresión; para otros, es el gran villano al que hay que culpar por la actual crisis (la que está en marcha y que se inició a finales de 2007) y al que no hay que regresar. Sobre la actualidad del pensamiento keynesiano véase de Federico Novelo, *De Keynes a Keynes*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, 2011.

En promedio, los gastos generales de gobierno de los países miembros de la OCDE¹⁴ pasaron de representar menos de 27% del PIB en 1960 a cerca de 45% en 2010. Los de Estados Unidos, a principios del siglo XX, no superaban 5% del PIB. Después de la segunda guerra mundial ya representaban más de 15%, para mediados de la década de los años ochenta superaron 24%, para el año 2000, 34%, y para 2010, 40 por ciento.

Los resultados de la fuerte expansión y de la dirección del Estado en la conducción del desarrollo económico fueron satisfactorios prácticamente en todas partes. Fue la época de oro del capitalismo.

Durante los años que van del final de la primera guerra mundial a 1973-1975, los ricos paulatinamente perdieron poder, terreno, tanto en materia de ingresos como de control de los procesos productivos y de la orientación de la política económica y la social. Su poder relativo disminuyó.¹⁵ Los trabajadores organizados, en crecimiento (tan sólo en Estados Unidos la proporción dentro del total de trabajadores sindicalizados pasó de 10% en 1920 a 30.4% en 1960)¹⁶ y fortalecidos por la expansión económica, cuestionaron cada vez más el poder de los capitalistas en sus lugares de trabajo. Incluso el sistema se tambaleó como resultado de conflictos industriales y fueron planteadas propuestas de política (algunas de ellas radicales) para ampliar y extender la propiedad pública y avanzar en la construcción del Estado de Bienestar. Los sindicatos, después de 1968, presionados por las reivindicaciones que reclamaba la nueva generación de jóvenes que ingresaba a la fuerza de trabajo, elevaron sus demandas salariales (y de otro tipo) por encima del crecimiento de la productividad. En la situación de prácticamente pleno empleo en la que se encontraba la economía de los países desarrollados, surgieron ciertas presiones inflacionarias, que se agravaron con la llegada del primer choque petrolero en 1973. Los costos se dispararon, pues las economías de esos países no eran eficientes en términos de consumo de energía por unidad de producto. Las empresas se vieron atrapadas entre la inflación de costos (energéticos) y la presión al alza de los salarios, sin que éstos lograran mantener su poder adquisitivo. A partir de 1973, el ritmo de crecimiento de la productividad disminuyó, las utilidades de las empresas se comprimieron y la inflación se disparó. Apareció el estancamiento con inflación.¹⁷

Andrew Glyn menciona un conjunto de factores que interactuaron y que

¹⁴ El 14 de diciembre de 1960 se firmó en París la convención que dio origen a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), que formalmente inició sus trabajos el 30 de septiembre de 1961. Desde el principio, llevó a cabo un esfuerzo sistemático por organizar y difundir la información estadística en materia económica y social de sus países miembros.

¹⁵ Véase de Carlos Tello y Jorge Ibarra, *La revolución de los ricos*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2012.

¹⁶ Paul Krugman, *Después de Bush*, Barcelona, Crítica, 2008, p. 170.

¹⁷ Es interesante destacar que Michal Kalecki previó los límites y dificultades de mantener el pleno empleo en economías capitalistas, en parte por el retorno del conservadurismo en materia económica que traerían las presiones inflacionarias derivadas del pleno empleo. Véase su ensayo "Aspectos políticos de la ocupación plena", en *Ensayos económicos sobre dinámica de la economía capitalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

fueron configurando la crisis de la edad de oro del capitalismo,¹⁸ caracterizada por:

- El aumento del poder sindical relacionado con el pleno empleo y otras políticas que, al conducir a mayores percepciones laborales y mayor injerencia en la gestión de las empresas, tuvo como correlato la reducción en la participación de las ganancias en el ingreso total y un reto a la autonomía empresarial.

- Los efectos de la disputa distributiva sobre el comportamiento ascendente del nivel general de precios.

- La recuperación de las economías europeas y japonesa, que las tornó fuertes competidoras de Estados Unidos, modificando los flujos comerciales en el mundo.

- La inestabilidad monetaria internacional, relacionada tanto con los cambios en los flujos de comercio como con las disparidades de inflación entre los países, que contribuyó a la redistribución de los déficits y sus flujos de financiamiento, con la consiguiente dificultad para manejar las paridades monetarias.

- El aumento en los precios, primero de las materias primas y después del petróleo, que presionaron negativamente sobre la producción y hacia el aumento de los precios internos, e impulsaron aún más el conflicto sobre la distribución del ingreso.

- La reducción en el ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo, que propició el agravamiento de los problemas anteriores.

- La presencia de proyectos políticos surgidos desde los sindicatos y los partidos pro- obreros que de distintas maneras se constituían en amenazas para la autonomía de la gestión empresarial, incluso para las mismas formas de propiedad existentes de empresas en actividades importantes.

El comportamiento de la economía mundial a lo largo del siglo xx fue desigual, pues durante las épocas en que predominó el pensamiento neoclásico (1913-1950) no fue particularmente acelerado y, en cambio, cuando el pensamiento keynesiano (1950-1973) predominó sí lo fue. Después de mediados de la década de los setenta, cuando volvió a predominar el pensamiento neoclásico-neoliberal (de 1973 en adelante), la economía mundial creció lentamente (cuadro 1).

Sobre todo después de la segunda guerra mundial, con la publicación a mediados de la década de los cuarenta de los libros de Friedrich A. Hayek (*The Road to Serfdom* y *Constitution of Liberty*) y los del también austriaco Karl Popper (*The Open Society and its Enemies* y *The Logic of Scientific Discovery*), se empieza a difundir y multiplicar el pensamiento neoclásico en su versión neoliberal y a argumentar en contra de la participación del Estado en la economía. Posteriormente, al inicio de la década de los sesenta, la literatura del *Public Choice* surge como una reacción contra la teoría y la política económicas keynesianas, subrayando el temor del crecimiento desmedido del Estado. Sus más famosos promoto-

¹⁸ En su libro *Capitalism Unleashed*, Oxford, Oxford University Press, 2006, se documenta todo ello. Sobre el tema, también véanse los libros de Ludolfo Paramio, *La socialdemocracia*, Madrid, Catarata, 2009, y de Tony Judt, *Algo va mal*, México, Taurus, 2010.

Cuadro 1. Producto interno bruto por persona (%)

	Tasa media anual de crecimiento, en términos reales		
	1913-1950	1950-1973	1973-2001
Europa Occidental	0.76	4.05	1.88
Europa Oriental	0.60	3.81	0.68
URSS ^a	1.76	3.35	-0.96
Estados Unidos	1.61	2.45	1.86
Japón	0.88	8.06	2.14
Otros países desarrollados ^b	1.21	2.60	1.74
México	0.85	3.17	1.37
Resto de América Latina	1.57	2.45	0.78
China	-0.62	2.86	5.32
India	-0.22	1.40	3.01
Todo el mundo	0.88	2.92	1.41

^a Antes de 1917 sólo Rusia y después de 1990, los 15 estados que fueron parte de la URSS.

^b Incluye Australia, Canadá y Nueva Zelandia.

Fuente: Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, París, OCDE, 2003, p. 263.

res, James Buchanan y Gordon Tullock, en el libro *The Calculus of Consent*, después de expresar su preocupación por la expansión del Estado en la actividad económica después de la segunda guerra mundial, proponen limitar —incluso constitucionalmente— el ejercicio de la autoridad pública e imponer límites al gasto público, especialmente al déficit público, como solución para librar a las economías de la amenaza del totalitarismo y de ser sofocadas por impuestos cada vez mayores. El libro de Milton Friedman *Capitalism and Freedom* vino a afianzar esa ideología.

En su ya célebre artículo “Functional Finance and the Federal Debt”¹⁹ Abba P. Lerner entre otras cosas dice:

La idea central es que la política fiscal del gobierno (los gastos y los impuestos, la deuda y su servicio, la emisión de dinero y su retiro de la circulación) debe instrumentarse teniendo en mente sólo los resultados que estas acciones tienen sobre la economía y no en función de alguna doctrina tradicional establecida sobre lo que es sano o no sano [...] La idea de juzgar la instrumentación de la política fiscal a partir de la forma en que afecta la economía la podemos llamar *Functional Finance* [hacienda pública funcional] [...] En resumen, *Functional Finance* rechaza completamente las doctrinas tradicionales de las finanzas sanas y también el principio de balancear el presupuesto público durante un año solar o cualquier otro periodo arbitrario. En su lugar propone: en primer lugar, ajustar el gasto total (de todos en la economía, incluyendo al gobierno) a fin de eliminar ambos: desempleo e inflación, utilizando el gasto público, cuando el gasto total en una economía es demasiado bajo, y los impuestos,

¹⁹ En Max G. Muller, *Readings in Macroeconomics*, Londres, Holt, Rinehart and Winston, 1969, pp. 353-360 (traducción propia).

cuando el gasto total es demasiado alto. En segundo lugar, los ajustes de la tenencia pública de dinero y de bonos gubernamentales, mediante emisión de deuda o su amortización, a fin de lograr que la tasa de interés se acople al más deseable nivel de inversión. En tercer lugar, la emisión, el retiro o la destrucción de dinero tanto como sea necesario para sacar adelante las propuestas anteriores.

Durante por lo menos los últimos treinta y cinco años, y todavía en la actualidad (basta con analizar las propuestas que se hacen a los países europeos para superar la crisis económica en curso), han sido las ideas del pensamiento neoclásico-neoliberal (y su afán por lograr “finanzas públicas sanas”) las que en buena medida y crecientemente han dominado la forma de pensar y escribir entre los economistas (dentro de la academia, pero también, y no menos importante, fuera de ella) y las que también han ordenado y determinado la política económica que se ha puesto en práctica en muchos países del mundo. A pesar de que su propósito declarado es el de promover el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de la población, los resultados en términos de crecimiento económico global y una más equitativa distribución del ingreso dejan mucho que desear: el crecimiento medio anual del PIB por persona en términos reales ha caído de manera importante en 1973-2010 si se le compara con 1951-1973 (1.8% frente a 4.8%, respectivamente), se han registrado cinco recesiones mundiales en el segundo de los periodos (ninguna en el primero) y ha crecido la desigualdad en la distribución del ingreso en muchos de los países del mundo.

La característica fundamental del pensamiento neoclásico en su versión neoliberal consiste en asumir al individuo, indiferenciado, abstracto, como el referente principal de la explicación de los fenómenos sociales. La ideología neoliberal asume al individuo como el arquitecto de su propio destino, sin ponderar el contexto social en el que se desenvuelve. El individuo, en libertad, actúa en función de sus propios intereses, que es capaz de visualizar con toda claridad. Ésta es la esencia de la naturaleza humana. Y la mejor manera de que la persecución del interés propio se pueda potenciar y convertir en beneficio mutuo para todos los individuos a la vez, es el intercambio que se realiza en el mercado en un contexto de libre competencia.

El neoliberalismo entonces es sumamente receloso de la resolución de la vida económica desde las acciones y las negociaciones colectivas, y por ello rechaza en principio, haciendo muy pocas concesiones, la intromisión del Estado. Cualquier esquema de acción que sustituya, coarte o aletargue el desempeño individual independiente es considerado como una fuente de erosión de la libertad y el progreso.

El neoliberalismo constituye una versión extrema y posiblemente sesgada del pensamiento liberal tradicional, traducido en un programa de diseño institucional y un enfoque de política económica centrados en la recuperación plena de las relaciones de mercado como eje conductor de la actividad económica. El neoliberalismo no concibe un Estado pasivo, que se abstenga simplemente de intervenir en la esfera económica, sino uno que actúe todo el tiempo para salvaguardar y extender

la presencia del mercado, garantizar su buen funcionamiento y enfrentar las cortapisas a la libre competencia. El pensamiento económico neoclásico, desarrollado en distintas vertientes desde el siglo XIX, ha sido adoptado y promovido por el proyecto neoliberal, en razón de su amplia compatibilidad con su visión del mundo y de ofrecer una fundamentación analítica rigurosa a su agenda económica.

México, y en general América Latina, no estuvo exento de estos resultados y de estas corrientes de pensamiento político, económico y social.

A lo largo de los años, en México la frontera entre lo público y lo privado, nunca del todo bien definida, en la práctica se ha resuelto en combinaciones más que en polaridades. Todavía hoy, en 2013, después de lustros de política económica y social neoliberal, lo que prevalece —aunque cada vez menos— es una situación no polar que combina lo público con lo privado, el mercado con la intervención del Estado.

La intervención del Estado en la economía en el país obedece —siempre lo ha hecho— a necesidades sociales y proyectos políticos específicos, complejos, donde las cambiantes relaciones de fuerza sociales y políticas y la ideología dominante, dentro y fuera del país, desempeñan un papel fundamental.

No hay un tamaño “óptimo” del Estado. La cuestión de la participación del Estado en la economía no es principal ni esencialmente una de carácter cuantitativo. Es de carácter cualitativo. Lo que hay que precisar es qué tipo de Estado es el que se busca y cuáles deben ser la naturaleza y las características de su participación en la economía. Una vez resuelto esto, asegurar que se actúe con eficacia, eficiencia y transparencia. Todo ello, siempre consistente con la práctica democrática.

En este trabajo sobre la economía política de las finanzas públicas no se estudia ni se polemiza sobre si el Estado en México debe tener o no ciertas responsabilidades. Se asumen las que la Constitución de 1917 —y los cambios que desde entonces se han introducido— establece para los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Algunas de ellas compartidas y otras de responsabilidad exclusiva. Así, por ejemplo, no se discute si el Estado debe o no proporcionar el servicio educativo. Se acepta lo que establece el artículo 3º constitucional que obliga al Estado a hacerlo y que, además, precisa las características que debe tener la educación que imparta.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de todo ciudadano de contribuir al gasto público y, además, impone ciertas reglas básicas para hacerlo. En la fracción IV del artículo 31 se dice que “Son obligaciones de los mexicanos [...] IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Lo que ha hecho el Estado en México ha cambiado en el tiempo y también lo ha hecho la forma en que recoge de la sociedad los recursos necesarios para ello. Actualmente lo sigue haciendo.²⁰

²⁰ Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2007.

Al principio, las responsabilidades del Estado se limitaban —y ello no era (ni es) poco— a preservar la integridad territorial, defender la soberanía y garantizar la convivencia pacífica a través de acordar un sistema normativo y vigilar que se cumpla. Posteriormente, a un ritmo desigual después de 1857, el Estado fue asumiendo en México otras responsabilidades genéricas, haciendo lo que fuera necesario para: *a*] garantizar la libertad, el cumplimiento de los contratos (*i.e.*, los acuerdos entre las partes) y el respeto a la propiedad así como las instituciones (sistema normativo) para que todo ello funcione; *b*] procurar la promoción del crecimiento económico; *c*] mejorar la asignación de los recursos; *d*] mantener finanzas públicas en equilibrio; *e*] buscar la estabilidad de los precios y adicionalmente, sobre todo después de 1917, *f*] procurar el desarrollo social; *g*] buscar una mejor distribución del ingreso, y *h*] promover que en el proceso de expansión de la economía se asegure la ocupación de las personas y de los equipos. El orden de prelación de estas responsabilidades ha cambiado en el tiempo. También la efectividad con que las responsabilidades han sido atendidas, y los logros alcanzados a lo largo de los años han variado y, en algunos periodos, incluso se ha retrocedido.

En la actualidad, pocos asuntos son tan importantes para la marcha y el desarrollo económico y social de la nación y, también, tema de relevancia para la vida política del país, como el proceso de formulación, aprobación y control del ejercicio del presupuesto (gasto y su financiamiento). Ello está enmarcado en los planes y programas sexenales que periódicamente (y que todavía ahora por mandato constitucional) el Ejecutivo federal envía al Congreso de la Unión. El presupuesto afecta la vida de todas las personas y el funcionamiento de todas las empresas que viven y operan en el país. Grupos de interés poderosos, buscando su beneficio, tratan de influir en él. En el presupuesto se plantea año con año el sistema básico de precios relativos: el precio del capital, el de la mano de obra y el de las divisas, fundamental para la toma de decisiones de los agentes económicos. Mucho de lo que llevan a cabo los gobiernos de las entidades federativas y los de los municipios del país, se organiza en función de lo que la Federación hace, cuándo lo hace y dónde lo hace. También gobiernos y empresas extranjeros en parte definen su relación con México, a partir de lo que va a hacer el gobierno durante su mandato (y en un año determinado) y la forma en que lo va a financiar. El presupuesto es aprobado por el pueblo por medio de sus representantes en el Congreso y, en principio, entraña un proceso político de negociación entre todos los involucrados. La transparencia y la rendición de cuentas son parte esencial de todo este proceso. El Poder Ejecutivo tiene que informar periódicamente al Poder Legislativo sobre el ejercicio y comportamiento de las finanzas públicas. Que en la práctica no se haga (o no se haya hecho) todo ello a tiempo, con toda oportunidad, con la suficiente información y de manera satisfactoria no es un argumento en contra de la idea misma. Más bien, plantea lo que todavía debe llevarse a la práctica en la materia.

Para allegarse los suficientes recursos para financiar todas las añejas y nuevas responsabilidades que el Estado en México ha asumido a lo largo de los años, fue necesario desde el principio quitarle a la población los recursos necesarios para poder cubrir los gastos que ello entrañaba.

Los impuestos, por su naturaleza, no son populares (*i.e.*, se imponen). El que se establezcan requiere, por lo general, contar con el apoyo del pueblo y de sus representantes. Entraña siempre un proceso político de negociación entre el Estado y la sociedad y, en los regímenes federales, también entre la Federación y las entidades federativas. Se tienen que abordar y negociar, entre otras cosas, sus características, su composición (*i.e.*, directos e indirectos), su administración, su división y reparto entre los órdenes de gobierno y cómo y en qué se gastarán. Sólo a partir de acuerdos, los causantes cumplen con sus obligaciones. Quieren saber si sus impuestos están trabajando.

Se grava (impone) a la población con tributos para financiar los gastos públicos. Si los recursos que aportan no son suficientes, se complementan con crédito para así cubrir el total del gasto, en ocasiones de carácter extraordinario. Al principio, durante los primeros cien años de vida de la nación, se gravó a todos por igual, independientemente de su capacidad económica. Surgieron los impuestos indirectos (a la producción, a la compraventa, al comercio con el exterior). Posteriormente, al reconocer que no tenía sentido gravar por igual a los desiguales (pues, entre otras cosas, no se obtenían cuantiosos y suficientes recursos), se fueron introduciendo los impuestos directos (sobre la propiedad, sobre el patrimonio, sobre las herencias y legados, sobre los ingresos), que gravan en función del patrimonio y de los ingresos que una persona o una empresa tiene y obtiene. A mayores ingresos progresivamente mayor gravamen.

Los créditos contratados por el gobierno, internamente y con el exterior, permiten llevar a la práctica programas y obras adicionales. Se debe procurar que esos programas y obras generen los recursos (directa o indirectamente) para pagar los créditos contratados. Importan también las características del crédito que se contrata (*i.e.*, plazo, tasa de interés, comisiones). La cuestión fundamental no es tanto el crédito que se contrata (que siempre debe ser razonable), sino el uso que se le dé a esos fondos.

En el proceso presupuestal en México, primero se determina la cantidad de recursos disponibles, que aprueban las cámaras de Diputados y de Senadores (Ley de Ingresos) y, posteriormente, se aprueba sólo por la Cámara de Diputados el programa de gasto (Decreto de Egresos de la Federación). Es decir, primero se determina con qué recursos se cuenta para saber lo que se puede hacer y no, como sucede en muchos otros países y como recomendaba Adam Smith a finales del siglo XVIII, determinar primero lo que hay que hacer para después obtener los recursos necesarios para ello.

Para entender mucho de lo que hoy sucede en México en materia de finanzas públicas, conviene tener presente ciertos antecedentes. Recordar lo que pasó en Nueva España, sobre todo después de las llamadas reformas borbónicas, y también lo que en México sucedió durante sus primeros cien años de vida independiente. Muchos de los problemas que actualmente se discuten tienen su origen, aunque no están determinados por lo que en la colonia y en los primeros años de México independiente sucedió. Ése es el caso de la distribución de responsabilidades (gasto) entre los órdenes de gobierno y de las fuentes de tributación para

atenderlas (financiamiento). Del conflicto entre el gobierno central y los de las entidades federativas. De las características que tuvo a lo largo de los años la distribución del gasto público entre las distintas actividades. De los afanes de recaudación y hacerlo de manera equitativa (tributación directa *versus* indirecta). De todo lo relacionado con las facilidades asociadas al pago de los impuestos, la simplificación de los procedimientos para hacerlo, la elusión y la evasión del pago de los tributos, el uso que de ellos hace quien recauda, la honestidad y la corrupción asociados a todo el proceso son temas que han estado presentes desde el principio. Y que aún lo están en pleno siglo XXI.

Para qué la reforma energética

Ramón Carlos Torres*

E

n una aproximación simple, reformar hace referencia a un cambio de reglas. Si las reglas son relativamente permanentes y definen el comportamiento del sistema al cual se aplican es entendible afirmar que estamos frente a reformas estructurales. Lo simple, sin embargo, deja de serlo al responder la pregunta esencial: ¿para qué las reformas? La respuesta puede centrarse en los propósitos que se pretenden alcanzar con el cambio de reglas, la identificación del obstáculo que se interpone para lograrlo y el instrumento propuesto para removerlo. Es decir, objetivo, diagnóstico e instrumento son tres momentos insoslayables y concatenados que dan sentido a la propuesta de una reforma estructural.

En México, al momento de iniciar su gestión los poderes Ejecutivo y Legislativo recién elegidos, gravita un amplio clamor por reformas estructurales. La energética en particular, sin formulación todavía de una iniciativa específica y sin contenido preciso, ha cobrado vida política propia y sentido de apremio. Ésta se ha vuelto quizá una forma singular de proponer y debatir en nuestro país la política energética o de no abordar abiertamente algunas de sus cuestiones de fondo.

El propósito de las páginas que siguen es contribuir a responder al para qué de dicha reforma desde una perspectiva de política energética. Se intenta ofrecer un encuadre histórico, ubicar en esa referencia lo planeado por el Pacto por México y la Estrategia Nacional de Energía 2013-2027 y señalar algunos elementos de política energética que se estiman fundamentales en la formulación de la respuesta.

Perspectiva histórica

Las reformas estructurales tienen una historia que se remonta a la primera mitad del siglo pasado; se pueden distinguir periodos característicos sobre el contenido y rostro de las mismas. Sólo como referencia, la CEPAL, desde su constitución a fines de los años cuarenta y con mayor vigor en las décadas subsecuentes, auspició un pensamiento con numerosas y reiteradas propuestas de reformas para cambiar las estructuras económicas de los países latinoamericanos y su patrón de inserción al exterior, ambas cosas como condición indispensable para el desarrollo económico y social. La acción concertada y decidida del Estado en los mercados fue medu-

* Economista, investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM.

lar en ese pensamiento, el cual se extendió en formas y modalidades diversas, con aceptación incluso de los gobiernos de Estados Unidos y Europa (la Alianza para el Progreso fue un caso conspicuo).

A partir de los años ochenta y hasta nuestros días se intensificó desde esos gobiernos y desde organismos internacionales influyentes la propuesta de reformas estructurales, sólo que con un paradigma distinto y contrapuesto al entonces prevaleciente. El Estado como agente responsable del desarrollo económico y social cedió espacio y fue visto como fuente de distorsión y obstáculo para el crecimiento.

En efecto, a partir de entonces se forja y generaliza el propósito de liberar las fuerzas de los mercados con la pretensión de lograr una mejor asignación de recursos e incorporar las economías rezagadas a los principios liberatorios del consumo y los flujos mundiales y regionales del comercio, inversión y transacciones financieras. En su diagnóstico, la nueva orientación planteó que el rezago de las economías se atribuía a insuficiencias en productividad, competitividad y educación, entre otros elementos, en comparación con países avanzados, y que la vía de superación residía en la inversión y la estabilidad. Los instrumentos que se plantearon se centraron en minimizar la participación del Estado en la vida económica y liberalizar el comercio; el mercado se constituyó en la nueva piedra angular de quienes proponían reformas estructurales de este género.

En la actualidad, desde hace más de una década, se acuñan iniciativas de reformas estructurales de corte distinto que conviven y se mezclan con las ortodoxas de liberar mercados. En efecto, la precariedad y el escepticismo sobre lo alcanzado con estas últimas, el surgimiento de nuevos desafíos asociados a la globalización y la reiterada recurrencia de crisis universales han propiciado rescatar al Estado con responsabilidades protagónicas para atender rezagos acumulados en el bienestar social de la población, la exacerbada concentración del ingreso y la riqueza y la extrema vulnerabilidad de las economías. Se observa la convivencia de estas dos sendas de reformas estructurales con sesgos y matices propios de la correlación de fuerza políticas.

En perspectiva histórica las reformas estructurales ofrecen formas distintas de resolver el binomio Estado-mercado, son reflejo del reparto interno de ganadores y perdedores y alinean ideologías e intereses; no podría ser de otra manera, está en la naturaleza de las relaciones sociales inmanentes a la actuación del Estado y de los mercados. Objetivo, diagnóstico e instrumentos contenidos en dichas reformas estructurales reflejan necesariamente concepciones de esta naturaleza. Ventilar y debatir estas expresiones, tarea que con frecuencia se pretende proscribir, es fundamental para el entendimiento social y el sustento de legitimidad que reclama la adopción de reformas estructurales en un sistema que aspira a ser de auténtica democracia.

Reincidencia de reformas energéticas

La discusión en México sobre la reforma energética se inscribe en esa historia. En efecto, son numerosas las iniciativas formuladas y aplicadas en las últimas tres

décadas, a veces con cautela y cuidado, en otras ocasiones de manera abierta y puntual, todas sin embargo de alcance parcial y fragmentario, con excepción quizás de la más integrada de 2008. Los puntos focales se han centrado en tres áreas principales: mover la frontera de participación de los particulares en las actividades de hidrocarburos y electricidad; modificar el régimen jurídico, institucional, fiscal, financiero, administrativo y de gestión de las entidades públicas del sector energético, y cambiar los esquemas de decisión y manejo del patrimonio nacional en materia de hidrocarburos.

Varias de las iniciativas referidas se concretaron en modificaciones a los preceptos legislativos e institucionales. Destacan al respecto cuatro reformas que en los años noventa dieron acceso a la privatización parcial de actividades hasta entonces reservadas al Estado. Fueron los casos del transporte y distribución del gas natural, la producción de materias primas para fertilizantes, la generación de electricidad para su venta a la CFE para el servicio público de electricidad y la petroquímica, en la que mediante el método indirecto de redefinir los productos considerados básicos se redujo drásticamente el alcance de ésta.

Otra modalidad de reforma permitió el acceso al capital privado en actividades que hasta entonces sólo realizaba la institución petrolera, como fue la contratación integral de proyectos de inversión “llave en mano”. Una más consistió en reorganizar Pemex en unidades de negocio separadas por ramas de producción, en un intento de hacerlas competir como si fueran empresas vinculadas entre sí por relaciones mercantiles, mediante la fijación de precios internacionales de transferencia. Como era de esperarse, la unidad encargada de extraer la renta petrolera resultó comparativamente la más redituable (por lo menos antes del pago de impuestos y derechos) en detrimento de las inversiones en refinación, petroquímica y procesamiento de gas.

En el entorno prevaleciente de reformas estructurales propiciatorias de inversión privada y apertura a los mercados, y como parte de ellas, se abatió el presupuesto federal asignado a la inversión pública real de Pemex hasta niveles muy inferiores a los alcanzados en 1982 y sólo recuperados en fechas recientes, y se sujetó al organismo a un régimen financiero y de gestión en el que la posibilidad de capitalización residía en la captación de recursos privados o de naturaleza híbrida, como los “extrapresupuestales”, en contradicción con sus preceptos constitutivos. Tampoco la inversión privada reaccionó a la apertura que le otorgaron las reformas estructurales en el sector petrolero.

La contracción acumulada de la inversión pública y la no respuesta de la privada cifrada en las expectativas de reformas dieron lugar a un cúmulo de deformaciones estructurales que caracterizan al sector de la energía, las cuales están a la vista: las actividades privatizadas se contrajeron en vez de fortalecerse; se deterioró la capacidad administrativa, financiera, técnica y operativa de Pemex; se desintegró su acervo de ingeniería para identificar y ejecutar proyectos de inversión; se le restó autonomía de gestión y financiera para cumplir los propósitos encomendados en su condición de organismo público descentralizado; las reservas petroleras del país fueron mermadas a la mitad en el lapso de tres décadas; se atrofió la capa-

cidad de transformación industrial de hidrocarburos; en pocos años se cancelaron muchos de los encadenamientos productivos que se habían establecido con varias ramas de la industria nacional básica, y se abandonó en los hechos la articulación de la ingeniería nacional, la investigación científica y tecnológica, la educación superior y la capacitación de los recursos humanos con la naciente fabricación de bienes de capital.

Ciertamente, y de manera paradójica, Pemex se convirtió en pilar de las finanzas públicas y factor de estabilidad macroeconómica. Los hallazgos petroleros de los años setenta y principios de los ochenta y la infraestructura física construida en ese lapso fueron sostén y generador de cuantiosos recursos para el país, a pesar de las exiguas inversiones registradas en el largo periodo desde entonces. Las deformaciones estructurales acumuladas hacen prever, sin embargo, que en el mediano plazo la situación no podrá seguir funcionando como hasta ahora.

Varias lecciones históricas merecen ponderación. Fue improductivo “forzar” los preceptos que sustentan el aprovechamiento de los hidrocarburos, en vez de profundizar en el fondo de la cuestión que define los ámbitos de responsabilidad de lo público y lo privado. Lo deseable sería no repetir nuevamente, como en el pasado, soluciones de anomia que imponen reformas estructurales estériles sin mediación democrática, atraídas por principios de mercado de dudosa certidumbre y sin ubicación precisa respecto a objetivos de desarrollo nacional y de beneficio colectivo. Ésta debería ser la tónica para la discusión sobre las reformas que proponen un mayor acceso del capital privado. Las fórmulas anómalas, pragmáticas, que eluden la discusión de fondo dan lugar a soluciones ilegítimas con los peores resultados: fracaso y parálisis de la industria.

Un punto esencial en las iniciativas de reforma en lustros pasados fue la ausencia de las consideraciones sociales y de desarrollo económico. El énfasis fue atender la disminución de la plataforma de producción petrolera y mantener la renta petrolera como flujo de caja para el financiamiento del gasto público. Se dio por hecho que la articulación de la energía con lo social o con el desarrollo económico derivaría del éxito en el uso de dicha renta, asociada a su vez al éxito en la exploración y explotación de hidrocarburos propiciada por las reformas. Las evidencias empíricas muestran lo precario de esa estrategia irreflexiva de maximizar a ultranza la plataforma petrolera, sin reparar en opciones que ponderan de otra manera el aprovechamiento del patrimonio nacional (renovable y no renovable), sin tomar en cuenta en toda su dimensión los costos sociales de insistir en un modelo de especialización primaria, de subordinar a lo externo la atención del mercado interno de energéticos y de extraviar la articulación con la estructura productiva nacional, la investigación, el desarrollo tecnológico y los recursos humanos.

Estrategia Nacional de Energía, ¿sin reforma energética?

La discusión y los posicionamientos de la reforma energética previos a la publicación de la Estrategia Nacional Energética 2013-2027 (ENE), del Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio que comienza (PND), del plan de negocios para Pemex y del programa de inversiones de largo plazo para CFE (POISE), estas dos últimas de próxi-

ma aprobación por sus órganos de gobierno, entre otros instrumentos de observancia obligatoria, como los vigentes para la transición energética y el combate al cambio climático. Esto es, el origen de la discusión sobre la reforma energética está en otra parte, en otra lógica, no derivó, como podría suponerse, de expresiones propositivas de política energética. La carga de intencionalidad que conlleva merece ser analizada, por lo que significa, por su eventual repercusión en el rumbo energético del país y por la incidencia en múltiples ámbitos fundamentales de la economía y la sociedad.

La ENE se plantea “como misión, encauzar las fuerzas de la oferta y la demanda de energía” a fin de apoyar el crecimiento del producto interno bruto y acceder a la inclusión social. Para ello propone líneas de acción organizadas en medidas de política energética para cuatro subsectores (transporte, almacenamiento y distribución de energía; refinación, procesamiento y generación; producción de petróleo, y transición energética, básicamente gas natural y fuentes de energía no fósil) y líneas de acción en lo que denomina “elementos de integración” (sustentabilidad, eficiencia y seguridad).

Identifica a los actores del sector (empresas paraestatales, órganos desconcentrados, institutos de investigación, gobiernos federal, estatales y locales, así como el sector social y privado) y señala que “cuentan con libertad de decisión sobre planes y programas” y sobre la administración de sus propios recursos; sin embargo, hace énfasis en que “en conjunto deben cumplir” 10 premisas de contenido categórico. Cinco se refieren a la producción creciente y superavitaria de hidrocarburos y reservas, la disposición de infraestructura para importar gas natural y la cobertura regional de combustibles; las otras cinco tienen relación con requisitos de seguridad y cobertura en la generación, transmisión y abasto del fluido eléctrico y la participación de fuentes no fósiles de energía.

Estas premisas definen dirección y articulación a la Estrategia y dan prelación a alrededor de 159 líneas de acción ahí formuladas. Por su naturaleza y alcance, su combinación termina configurando el modelo energético de la ENE. En efecto, la matriz energética que se deriva de estas premisas afianza aún más el modelo primario de 1) maximizar la extracción de crudo para exportación, 2) importar los combustibles requeridos para el mercado interno y 3) renunciar a una política activa para el desarrollo de la petroquímica y las fuentes renovables de energía. No hay, sin embargo, como sería necesario, consideración sobre consecuencias y efectos económicos, sociales y ambientales, ni reflexión sobre su viabilidad, costo social, impacto en el patrimonio nacional y en el régimen institucional establecido, o análisis de rutas distintas a las de encauzar las fuerzas del mercado de la energía y, menos todavía, suponer sin demostrar que al hacerlo así se converge con el interés nacional.

En suma, la ENE establece el imperativo de ampliar la oferta de hidrocarburos para atender requerimientos previsibles de la demanda de energía, sin diferenciar que ésta sea para el mercado interno o la exportación, como si el significado estructural y el costo para la economía nacional fuera el mismo. Tampoco pondera la posibilidad de una acción decidida de diversificación de las fuentes de ener-

gía, salvo el espacio que implícitamente abre a la energía nuclear como fuente no fósil idónea para cubrir los propósitos futuros de generación eléctrica.

La disponibilidad de reservas probadas y probables de hidrocarburos con que cuenta la nación no permite cubrir el imperativo planteado en la ENE, aun cuando se intensifique el aprovechamiento óptimo y la exploración de los campos petroleros explotados hasta ahora y los constitutivos de las reservas. Es tal la magnitud de la brecha entre las reservas y la inmediatez del imperativo, que salta la necesidad impostergable de volcarse de inmediato, en gran escala, a nuevas reservas por descubrir en los recursos prospectivos alojados en aguas profundas y yacimientos complejos o no convencionales. Como se deduce de la información de la ENE, la extracción de crudo proveniente de nuevas reservas por explorar deberá aumentar consistentemente a partir de ahora hasta llegar en 14 años a cubrir 70% del total de la extracción de crudo necesario para atender dicho imperativo.

La consecuencia es obvia, aunque no lo señale así la ENE se requerirían recursos financieros, tecnológicos y de ejecución de proyectos y asunción de riesgos que rebasan las capacidades de Pemex, del país y de cualquier empresa petrolera en lo singular. Sin reparar en alternativas e implicaciones y sin plantearlo explícitamente, la ENE abre el camino para dar contenido a una reforma estructural energética orientada a modificar las condiciones institucionales en que las empresas y la inversión extranjeras puedan participar masivamente, a fin de que los actores nacionales cumplan con libertad el propósito de encauzar las fuerzas del mercado de los hidrocarburos propiedad de la nación.

El Pacto por México, acuerdo para acordar

El Pacto por México suscrito en diciembre pasado por el presidente de la República y los presidentes de los partidos políticos PRI, PAN y PRD, propone impulsar una reforma energética para el “crecimiento económico a través de la atracción de inversiones, el desarrollo tecnológico y la formación de cadenas de valor”, mediante lo que denomina seis “Compromisos” en petróleo y gas: mantener la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos, transformar Pemex en una empresa pública propiedad del Estado (en vez de organismo público descentralizado), multiplicar la exploración y extracción para maximizar la renta petrolera, crear competencia a Pemex en refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, fortalecer la Comisión Nacional de Hidrocarburos con facultades de sometimiento a Pemex, convertir éste en promotor de proveedores y de producción de fertilizantes y hacerlo eje de la lucha contra el cambio climático.

El Pacto encierra interrogantes derivadas quizás de su alcance genérico de acuerdo político, que habrán de ser esclarecidas. El propósito de eliminar obstáculos que impiden a Pemex cumplir adecuadamente su función, subyace en los Compromisos y es posiblemente una aspiración generalizada motivo de consenso, es difícil estar en desacuerdo. Pero hacerlo mediante la modificación de su naturaleza jurídica para que sea empresa pública propiedad del Estado entraña consecuencias de política económica y energética que merecen ser ponderadas y debatidas democráticamente, no es un asunto trivial.

En adición, se entiende que la propiedad accionaria de la empresa sería en su totalidad del Estado; de no ser así se abriría otro frente de interrogantes sobre la compatibilidad de los principios que rigen a la empresa con el de exclusividad del Estado en las actividades de hidrocarburos. Una opción a evaluar es que Pemex conserve su condición de organismo y se eliminen los obstáculos referidos, muchos de ellos adoptados por vías administrativas de dudoso fundamento legal.

Multiplicar la explotación de hidrocarburos propiedad de la nación mediante la atracción de inversiones para maximizar la renta petrolera, como lo señala el Pacto, origina también cuestionamientos. Maximizar la renta petrolera ha sido en las últimas tres décadas el objetivo a ultranza de la política energética, sin acotarlo siquiera a horizonte de temporalidad, comportamiento de los precios del crudo y necesidades del mercado interno hidrocarburos.

Además, la inversión privada nacional y extranjera ha participado tradicionalmente en la proveeduría de bienes y servicios y lo ha hecho con mayor vigor en la medida en que Pemex desmanteló su capacidad de formulación y ejecución de proyectos de inversión a partir de los años noventa, e incursionó en la contratación de servicios de exploración y explotación de hidrocarburos bajo modalidades diversas como los contratos Pidiriegas, de servicios múltiples e incentivados y el arrendamiento de plataformas y equipos de perforación, entre otras modalidades. El fundamento legal de estos contratos, ciertamente cuestionado por algunos, es que son de servicio y no de riesgo, por lo que el patrimonio de la nación no queda comprometido. Los resultados de esta política son elocuentes y están a la vista. La interrogante es sobre la modalidad de contratación que involucran los Compromisos y lo que se pretende con ello.

Respecto a crear competencia a Pemex en refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, sin privatizar sus instalaciones, a que se refiere el Pacto, surgen también múltiples interrogantes. La inversión privada y la competencia tienen acceso al transporte de gas natural y de gas licuado desde hace década y media, lo mismo que la petroquímica secundaria y la que dejó de ser básica desde aquellas fechas; sin embargo, los resultados distan de haber logrado el objetivo. El Sistema Nacional de Refinación confronta rezagos acumulados por la astringencia de inversiones durante tres décadas, ni siquiera en mantenimiento (con la excepción del “paquete ecológico” instrumentado a fines de los ochenta y principios de los noventa para eliminar el plomo de las gasolinas); las consecuencias de lo anterior van más allá de construir nuevas refinerías o adquirirlas en el exterior. Lo cierto es que es urgente una evaluación crítica de lo que sucede en estos sectores a fin de darles viabilidad; no tiene sentido atribuir estos resultados a la falta de competencia.

Política energética, sustento de la reforma

Objetivos estratégicos. La política energética requiere el debate y mínimo acuerdo social y político sobre los objetivos estratégicos que definen el rumbo energético al cual se aspira. La formulación de los mismos, base esencial para la discusión de la política energética, se da principalmente en tres áreas vitales para el país, donde

los posicionamientos abundan y en no pocas ocasiones son dispares: alcance y modalidad de la inserción energética externa, uso y administración del patrimonio de la nación, y cobertura del mercado interno de energía.

Respecto a la inserción externa y al patrimonio nacional, las circunstancias petroleras previsibles para la próxima década y media son diferentes respecto a lo que estaba habituada la economía. Se terminó la extracción de reservas de hidrocarburos que permitió maximizar durante tres décadas la producción y exportación de crudo y la renta petrolera. Las restricciones ahora son mayúsculas; las reservas no sólo se redujeron a su nivel histórico más bajo, sino que se alojan en yacimientos complejos de mayor dificultad, costo y ritmo de aprovechamiento.

En adición, los recursos prospectivos susceptibles de convertirse en reservas, ascienden a un monto equivalente a 2.5 veces las reservas actuales, pero sólo menos de una cuarta parte se encuentra en campos de extracción convencional de amplio dominio tecnológico (aguas someras y terrestres); el resto, más de la mitad corresponde a campos no convencionales, y la cuarta parte a aguas profundas. Explorar y desarrollar en toda su magnitud los recursos prospectivos, con la urgencia de recuperar en 15 años la plataforma de extracción de crudo de 2004 y hacer frente a la demanda creciente de gas natural (objetivos estratégicos de la ENE), implica inversiones, ejecución de proyectos y asunción de riesgos que, de acuerdo con las estimaciones disponibles, rebasan las capacidades técnicas, financieras y jurídicas del ámbito nacional.

Una opción recurrente, que se ofrece como sencilla, fácil de instrumentar y fértil para la inversión, especialmente la extranjera, es poner a disposición de las fuerzas del mercado externo las reservas y los recursos prospectivos del país. Ésta no sólo contraviene el marco jurídico e institucional vigente, que tendría que modificarse —sujeto a una aceptación democrática de pronóstico incierto—, sino que plantea dudas sobre el horizonte y la magnitud de costos y beneficios sociales para el país, sobre su viabilidad y sobre la ventaja de afirmar enclaves petroleros desarticulados de las capacidades del país, típicos de esquemas de producción primaria anclada a la exportación. Son innumerables y valiosas las referencias que se pueden hacer sobre lo acontecido en otras latitudes. Sin duda complementan la apreciación de nuestra realidad singular y cúmulo de experiencias; la enriquecen, pero no sustituyen un análisis cuidadoso y completo para evaluar opciones.

Un ángulo adicional a considerar es el dinámico entorno externo y en particular el profundo cambio energético iniciado en nuestra área de influencia natural, donde el vecino país del norte se perfila como potencia petrolera y gasífera autosuficiente y exportadora de productos procesados. El alcance de su nuevo papel es fundamental para la toma de decisiones de nuestro sector petrolero. Los asuntos de energía son de Estado, se deciden en torno a consideraciones estratégicas que van más allá del marco circunscrito de los mercados. Las perspectivas de exportar crudo, importar petrolíferos y gas natural, son de la mayor importancia para la toma de decisiones del país; su propio dinamismo obliga a redimensionar el alcance de la inserción externa más allá de cálculos aritméticos de inversiones y renta petrolera.

El suministro de energía para el mercado interno suele abordarse también con un enfoque más de mercado que de responsabilidad social del Estado. El resultado es la preservación de inercias en el abasto de energía en los hogares, el transporte, la industria, la petroquímica y la agricultura, distante de objetivos estratégicos de vinculación con el desarrollo y el bienestar social. Los impactos en el medio ambiente, la salud, la seguridad y el costo social de las opciones energéticas constituyen externalidades que no se recogen en los mecanismos de mercado.

Lo anterior da lugar a rezagos y situaciones casi inamovibles en la matriz energética nacional que se afianzan como “normales”; tal es el caso del uso del gas LP en los hogares y de la leña en los mismos con prácticas no sustentables, la inhibición para el desarrollo masivo de las fuentes renovables de energía en pequeña y gran escala, el fracaso en la distribución del gas natural en zonas urbanas, la imposibilidad de fijar reglas transparentes y aceptables para el suministro de petroquímicos básicos y materias primas para la industria y la agricultura, entre otras muchas fallas de mercado indiferentes a las externalidades.

Una alternativa viable al modelo primario de exportación de crudo, que sería ilógico dejar de lado sin análisis y evaluación previa, es considerar el desarrollo del potencial de capacidades nacionales y construir escenarios que permitan acometer los nuevos desafíos que plantea el relativo agotamiento de dicho modelo y la incursión en nuevas fronteras de la industria petrolera. Se trata, desde luego, de poner en marcha una nueva forma de inserción externa para el acopio de tecnología y recursos del exterior, supeditada al marco jurídico vigente y al interés nacional.

Estamos pues frente a disyuntivas aparentemente ineludibles y de la mayor relevancia para el futuro del país. Una senda es intentar recuperar y mantener la tradicional inserción externa del sector petrolero, que por lo visto así planteada requiere la participación activa y masiva de recursos foráneos, con las consecuencias que ello implica, y otra es calibrar la alternativa de acotar esa inserción en concordancia con la capacidad de desarrollar capacidades nacionales en intento de adoptar un modelo energético nacional más sustentable y equilibrado en sus articulaciones internas.

Diagnóstico de obstáculos

La vulnerabilidad creciente de la matriz energética nacional, caracterizada por la fuerte dependencia de la exportación del crudo e importación de derivados de la industria petrolera, la concomitante merma de las reservas petroleras y la incapacidad de corregir inercias inconvenientes en la atención del mercado interno de energía, son circunstancias que se diagnostican de manera distinta. Esto es, son obstáculos a remover o a tomar en cuenta, pero con dimensión y características diferenciadas, en correspondencia con el rumbo energético al que se aspira y los objetivos estratégicos que le dan contenido.

Las diferencias se tornan abismales en la medida que divergen los objetivos, sin desmedro de que también abundan las coincidencias ante percepciones compartidas sobre la realidad actual, sus tendencias y la inminencia de cambiarlas. El reto de la política energética para la democracia es transitar por esas diferencias y

coincidencias a fin de arribar a la acción con mínimos aceptables de legitimidad (con todas las limitantes para definir ésta).

Un ejemplo de coincidencia son los reclamos sociales en materia de información, rendición de cuentas, definición de opciones y capacidad de decisión que se le plantean reiteradamente a Pemex y CFE y al Estado respecto al manejo del patrimonio nacional. Otro ejemplo es la apreciación bastante compartida de que las rigideces y distorsiones operativas, de gestión, financieras y administrativas a que están sujetas ambas instituciones conspiran contra la eficiencia y la eficacia de sus funciones; son actores relevantes de la energía del país pero funcionan en compartimentos relativamente estancos y fragmentados, a pesar de pertenecer a un solo dueño y de constituir uno para el otro principal proveedor y cliente, respectivamente.

Aún más, las coincidencias se reiteran, aunque con enfoques diferentes, al apreciar las causas que explican el estado actual de debilidad en los encadenamientos productivos con la fabricación nacional de los bienes de capital para el sector y con la infraestructura tecnológica y de recursos humanos del país (ingeniería, investigación, capacitación, enseñanza superior y formación empresarial). Más todavía, es relativamente generalizada la frustración por la precariedad de resultados respecto al potencial de desarrollo de las fuentes renovables de energía.

Las diferencias surgen al evaluar la responsabilidad de la inversión privada que implícitamente les asigna la legislación y los escollos difíciles de franquear al relacionarse con los organismos públicos que ejercen la exclusividad en las actividades de hidrocarburos y servicio público de electricidad.

Propuestas instrumentales

A la luz de objetivos y diagnósticos disímolos, es consecuente que puedan emerger iniciativas de reforma energética con marcadas diferencias instrumentales, como las que se pueden inferir del Pacto por México, la ENE 2013-2027, la propuesta del Partido de la Revolución Democrática, los documentos presentados por la OCDE al gobierno federal, los pronunciamientos gremiales de empresarios, trabajadores y organizaciones sociales y los estudios elaborados por el grupo “Nuevo Curso de Desarrollo” que auspicia la UNAM, entre muchos otros.

Sin pretender una comparación de estos materiales, tarea por lo demás necesaria por la importancia del tema involucrado, destacan al menos cuatro posibles ámbitos de diferenciación instrumental en las iniciativas: mecanismos de planeación, identificación, financiamiento y ejecución de proyectos de inversión; definición de actividades reservadas en exclusiva al Estado; alcance jurídico, institucional y organizativo de la administración pública que incide en el sector (incluidos los regímenes de Pemex y CFE) y formas de articulación con la estructura industrial del país, la investigación, el desarrollo tecnológico y la educación.

Con matices distintos se aprecian también coincidencias fundamentales. Por ejemplo, una es la necesidad de modificar el régimen fiscal de Pemex en concordancia con las bases que sustentan la política hacendaria, en especial lo concerniente a impuestos. Otra es el reconocimiento generalizado de los preceptos jurídicos sobre la propiedad de los hidrocarburos, aunque a partir de ello se originen

posicionamientos operativos divergentes. Y hay otros más: la necesidad de hacer acopio de recursos externos (inversión, tecnología, equipos, mercados, etc), pero de nuevo las diferencias surgen en el contenido, forma, magnitud y términos de la apertura para lograr dicho acopio.

Se insiste en lo estéril que puede ser la discusión de la reforma energética si no se rescatan los objetivos estratégicos y las visiones de diagnóstico que subyacen en su formulación, con todo lo que implica en términos de ventilar diferencias políticas, de ideología y de intereses legítimos.

Por último, es inevitable el debate paralelo respecto a las finanzas públicas; éstas dependen estructuralmente de los ingresos petroleros y éstos se han canalizado a la capitalización del sector energético sólo de manera marginal, a pesar del aumento significativo registrado en los últimos años. La dependencia es crucial, rebasa y determina el margen de maniobra de la política y la reforma energética al colocar en entredicho la viabilidad estructural de las finanzas públicas.

El reacomodo previsible en la política impositiva, impulsado por decisión de Estado o por circunstancias exógenas asociadas a la precariedad para mantener y ampliar las reservas de hidrocarburos en el corto y mediano plazos —y por ende los ingresos petroleros—, sitúa al país en la necesidad ineludible de modificar la base y el monto de la recaudación. Las decisiones que al respecto se tomen confirman, en un extremo polarizado, la disyuntiva histórica de una eventual reforma energética:

1] Exponerse contractualmente a que las grandes empresas petroleras mundiales, con la rectoría del Estado, tengan éxito en la exploración del patrimonio prospectivo del país, en el entendido de que la renta petrolera, necesariamente compartida, sería de magnitud absoluta y relativa inferior a nuestros estándares habituales, no sólo por mayores costos de exploración y extracción al comparar los yacimientos explotados con los recursos prospectivos, sino también porque dichos recursos son de muy alto riesgo geológico, económico y financiero, o

2] enderezar y potenciar las capacidades de ejecución del Estado a través de Pemex y de su articulación con la sociedad, a fin de profundizar con realismo y solidez en el aprovechamiento de los campos petroleros históricamente explotados por el organismo y, gradualmente, aunque sea en escala gradual, incursionar en recursos prospectivos que reclaman esquemas sofisticados de financiamiento, tecnología y administración de riesgos.

E

Apenitas arriba y a punto de caer: las clases medias precarias

Gustavo Gordillo*

n este análisis sobre las clases medias en México parto del texto de Luis de la Calle y Luis Rubio y de los estupendos estudios analíticos de gran contenido estratégico de la OCDE (2011) y de Rolando Franco y Martín Hopenhayn patrocinado por la CEPAL (2010). Con cambios demográficos significativos, como la baja en la tasa de fertilidad y en el índice de dependencia, en particular por una mayor participación de la mujer en el mercado laboral, se sentaron las bases para que aun con una tasa de crecimiento muy baja del PIB por habitante —1.7% de crecimiento anual entre 1989 y 2006— se ampliaran estos estratos medios; expansión fuertemente impulsada por el crecimiento del crédito al consumo —muy importante, el crédito a la vivienda— en condiciones no sólo de estabilidad relativa de precios sino sobre todo de caída de precios en artículos que conforman el patrón de consumo de estratos medios, electrodomésticos, por ejemplo. Ésta es una *expansión precaria* porque depende del ingreso agregado de la familia, de la estabilidad de precios y, muy importante, de la ausencia de eventos personales —enfermedades, accidentes, etc.— o de eventos nacionales, como los impactos de las crisis económicas. Concluyo que, a diferencia de Argentina y Chile que siguen lo que denomino la vía consolidada de expansión de las clases medias, en Brasil y sobre todo en México se sigue la vía precaria o como le llaman Franco y Hopenhayn el camino “espurio”.

1. Cambios demográficos durante la transición

La proyección demográfica elaborada en 2005 estaba equivocada y en realidad, según el Censo de Población 2010, hay 4.3 millones más mexicanos de lo previsto, es decir en vez de los 108 millones proyectados resultaron 112.3 millones de habitantes.

Así, a principios de los años 2000, nuestra población creció 15.2%, mientras que el PIB lo hizo en 19.6% (datos del INEGI).

Como resultado apenas se obtuvo un crecimiento del PIB por persona de 3.8% en una década, ¡una tasa media de 0.37% anual! (Murayama, 2011).

* Economista, experto en temas de desarrollo y de cuestiones rurales.

¿Qué fue lo que pasó? Mayor fecundidad, migración inhibida o mitigada, éxitos en el sector salud que permiten prolongar la vida, debilidad de la política demográfica, muy discretas o inexistentes campañas educativas para promover la planificación familiar; todo eso junto reflejado ahora en el Censo, de repente ha sacado a la luz un proceso fundamental que apunta en sentido inverso al progreso, el desarrollo y el bienestar.

Julia Carabias (2011) destaca algunos puntos relevantes que se desprenden de la consulta de “México en cifras” (www.inegi.org.mx): “La población total nacional en 2010 fue de 112 336 538 habitantes; se incrementó 15% (14 853 126 personas) respecto al censo levantado en 2000. En menos de 40 años se duplicó la población nacional. El 50% de este incremento se concentró en el Estado de México (2.08 millones), Jalisco (1 millón), Chiapas (878 000), Guanajuato (823 000), Nuevo León (819 000), Veracruz (734 000), Puebla (703 000) y Baja California (667 000) (el valor entre paréntesis significa el número de personas adicionales entre 2000 y 2010)...”.

Ahora bien, el crecimiento poblacional no es parejo: mientras el Distrito Federal creció a una tasa de 0.3, y Michoacán, Guerrero y Zacatecas al 0.9, Quintana Roo lo hizo al 4.2 y Baja California Sur al 4%. Las tres entidades con mayor crecimiento absoluto son el Estado de México (2.1 millones adicionales en una década), Jalisco (un millón) y Chiapas (876 000) (Murayama, 2011).

La población de México creció a una tasa de 1.4% anual entre 2000 y 2010, siendo el país número 11 más poblado del mundo. La población, aunque más numerosa, crece más lento, pues entre 1990 y 2000 la tasa de crecimiento fue de 1.9, por no hablar de la dinámica que se dio entre 1960 y 1970 cuando la población se expandía a una tasa de 3.4 al año. En 2010 el 52.1% de la población son mujeres y 48.8% hombres. Sin embargo, como es común en toda población humana, nacen más hombres que mujeres y de hecho hay más hombres que mujeres en los grupos de menor edad, cosa que cambia a partir de los 20 años, que es cuando la menor mortalidad femenina tiene efecto y termina por reflejarse en el total (Murayama, 2011).

Con este nuevo resultado las proyecciones de población se modifican radicalmente. En 2000 se calculó que la población en 2030 sería de 150 millones aproximadamente; en 2005 esta cifra se ajustó a 130 millones; pero con la tasa de crecimiento resultante del Censo 2010, la proyección podría llegar hasta 160 millones de habitantes. Las implicaciones de estos datos son dramáticas. De no existir una disminución respecto a la tendencia actual, subraya Carabias (2011), en sólo 20 años habrá 30 millones de personas más que demandarán bienes y servicios, y ejercerán una creciente presión sobre los recursos naturales; ello obliga a prepararse para atender a una población equivalente a la de Perú o Venezuela.

También se confirman en el censo 2010 la fuerte proporción de población joven en el total de la población mexicana: la población con menos de 25 años, aunque entre 2000 y 2010 disminuyó en términos relativos (de 53 a 48%), aumentó en números absolutos. Se trata de 54.1 millones de jóvenes (casi la mitad de la población) con expectativas de un mejor país, y cuyas posibilidades de lograrlo

son poco claras. Las políticas para los jóvenes, quienes reciben una base de recursos naturales deteriorados y finitos necesarios para su desarrollo y bienestar, deben convertirse en un tema central del debate nacional de los próximos meses (Carabias, 2011).

En 2000 la mediana de edad era de 22 años y en 2010 de 26 años. Con esos cambios, se modifica la tasa de dependencia poblacional, esto es, la cantidad de gente en edad de ser mantenida —niños y adultos mayores— sobre la población en edad productiva. En el año 2000 había 64 dependientes por cada 100 personas, de los cuales 56 eran niños y ocho personas mayores; en 2010 baja la tasa de dependencia, pero con una peculiaridad: hay 55 dependientes por cada 100 pero nada más hay 45 niños y ahora hay 10 dependientes mayores (Murayama, 2011).

También hay modificaciones importantes en la estructura ocupacional. Hace 10 años había 37.9 millones de ocupados en México. De ellos, 66.1% eran hombres y 33.9% mujeres. Una década después, hay 44.4 millones de ocupados, de los que 62.2% son hombres y 37.8% mujeres. Ha crecido el peso de las mujeres trabajadoras.

Murayama añade que:

mientras el total de ocupados ha crecido en 10 años en 17%, el número de hombres que trabajan se incrementó en 10% y el de las mujeres triplica esa cifra, pues las ocupadas crecieron en 31%. Lo anterior es en buena medida reflejo de la expansión de la población económicamente activa (PEA) femenina, es decir, las mujeres mayores de 14 años que deciden incorporarse al mercado laboral. En el año 2000, las personas que trabajaban o deseaban tener un empleo eran 39 millones; en 2010 alcanzaron 47 millones. Esa expansión de ocho millones de personas significa un aumento de 21%. Pero fue protagonizado, en términos absolutos y relativos, por las mujeres: pasaron de ser 13.3 millones a 17.8 millones, esto es, cuatro millones y medio más, lo que implica un aumento de 33%, de una tercera parte de las que había al principio del siglo, en una década. La PEA masculina sólo aumentó en 3.6 millones (de 25.7 a 29.3) lo que implica una ampliación de 14 por ciento.

Una observación sorpresiva peculiar muestra que, en estos 10 años, el rápido avance del desempleo ha afectado de forma más drástica, en términos absolutos y relativos, a los hombres. En 2000 había en total 1.1 millones de desempleados y para 2010 sumaban 2.6 millones, una expansión de 1.5 millones, esto es, de 138%. Los hombres desempleados hace 10 años sumaban 573 000 personas y ahora alcanzan 1.6 millones, por lo que los desempleados varones aumentaron en más de un millón, esto es, en 181%. Las mujeres desempleadas eran 541 000 y llegaron a un millón 38 mil en 2010, lo que implica una expansión de 92%. Para ambos se trata de una mala noticia, pero el hecho de que se recrudezca en los varones puede ser indicativo de que la economía ha sido particularmente incapaz de generar ocupaciones ahí donde la participación masculina es preponderante, como ciertas actividades industriales y que, a cambio, la expansión (o el refugio) del empleo ocurre en el sector servicios más susceptible de captar ocupación femenina, como son las actividades informales de comercio al por menor por ejemplo (Murayama, 2011).

Otro fenómeno que también subraya Murayama tiene que ver con la polarización laboral muy acusado entre las mujeres, “es decir, son ellas las que ocupan los puestos peor pagados pero, al mismo tiempo, hay otras mujeres que logran insertarse en ocupaciones de altos salarios. En cambio, la dispersión salarial entre hombres tiende a reducirse: disminuye el número de peor pagados pero también el de los que cobran más” (Murayama, 2011).

2. Esperando a Godot: las clases medias y sus intérpretes

La discusión sobre las clases medias y su papel en la economía y la política ha estado siempre presente en los ámbitos académicos y políticos. Recientemente en América Latina y sobre todo a partir de la emergencia de diversos gobiernos encabezados por corrientes políticas, movimientos y partidos de izquierda la discusión se ha desarrollado aún con mayor vigor.

En México, además de una vasta bibliografía reciente sobre este tema, ha surgido un interesante debate con implicaciones políticas a partir de un texto elaborado por Luis de la Calle y Luis Rubio (2010) que ha tenido una amplia difusión en los medios electrónicos. Ellos comienzan con una reflexión sobre las clases medias y concluyen que:

- El concepto de clases medias es muy elástico porque incluye a personas con ingresos muy diversos...
- La clase media busca estabilidad política y es capaz de impulsar cambios económicos que mejoren su nivel de vida...
- La democracia empata, de forma natural, con las características de la clase media...
- La reducción de las tasas de fertilidad y la estabilidad económica han sido clave en el desarrollo de la clase media.
- Las familias han alcanzado el estatus de clase media gracias al conjunto de ingresos que se acumulan en una familia (2010:33).

A partir de las clasificaciones de la AMAI —la asociación que aglutina a las empresas dedicadas a la investigación de mercado y opinión pública—, los autores consideran que al menos un 53.2% de la población urbana ya era de clase media en 2008 (52.6% en 2002), con ingresos mensuales entre 6 800 y 34 999 pesos, pero a este segmento se podría añadir una parte del 14% de la población que tiene ingresos mensuales de 35 000 a 84 999 pesos (2010:17). Una de las características más relevantes, sobre todo por sus implicaciones políticas, es la que los autores mencionan, citando a Moreno (2009): “el cambio en las preferencias políticas es un síntoma de crecimiento de la clase media” y que se sintetiza en el incremento de los votantes definidos como independientes y que pasan de un 29% en 1989 a un 40% en 2007 (2010:24).

El estudio de la OCDE (2011:62) sobre las clases medias en América Latina parte del ingreso per cápita de los hogares según el número de miembros del hogar y en dólares ajustados por paridad de poder adquisitivo y define a los “estratos medios” como compuestos por

los hogares con rentas comprendidas entre el 50% y el 150% del ingreso mediano de los hogares. Los hogares cuyos ingresos per cápita sean inferiores al umbral del 50% se identificarán como “desfavorecidos”, aquellos con ingresos superiores al 150% se considerarán como “acomodados”. En el caso de México y Chile el 50% de la población se encuentra en esta definición con datos de las encuestas de hogar del 2006. En la región sólo Uruguay se encuentra por encima del 50% de su población total.

El texto de De la Calle y Rubio se enfoca a resaltar las transformaciones en la sociedad mexicana que harían de ésta una sociedad de clase media. Estas transformaciones pueden resumirse en:

- Aumento del PIB per cápita.
- Más personas en edad de trabajar lo cual reduce el índice de dependencia.
- Hoy los mexicanos reciben más y mejor educación respecto a la que recibieron sus padres.
- Cambios en el patrón de consumo... tránsito de una sociedad con desnutrición a una con obesidad.
- Aumento en el gasto en salud pública.
- Una porción cada vez mayor de la población tiene su propia casa... la calidad de la vivienda ha mejorado.
- Aumenta el crédito para comprar automóviles.
- Mayor poder de compra.
- Uso de celulares e internet ha crecido en la última década.
- 65% de los mexicanos viaja al menos una vez al año fuera de su ciudad. (2010:70-71).

Todas estas transformaciones sociales buscan sustentar una tesis: “Aunque exista pobreza extendida, México ya no es un país pobre” (2010:39). De ser cierto lo anterior, ¿qué consecuencias políticas se derivan, tanto en términos de políticas públicas como de acción política de actores relevantes? Antes de responder esta pregunta quisiera abundar más sobre los rasgos de estas “nuevas” clases medias en América Latina, especialmente en México.

En un trabajo sobre las clases medias en América Latina, patrocinado por CEPAL y la Secretaría General Iberoamericana, Franco y Hopenhayn (2010), recuerdan la importancia que tuvo, durante la etapa de sustitución de importaciones, el desarrollo de la clase media. La diferencia con la etapa actual caracterizada por la globalización tiene varias aristas. Una de ellas tiene que ver con un tipo de movilidad social que lleva a lo que ellos denominan “tercerización espuria”, cuyos rasgos predominantes son la informalidad, la precariedad y la inseguridad laboral. Esto explicaría que en las últimas décadas el perfil salarial de países como Chile, Brasil y México muestra un estrechamiento de la brecha de ingresos entre las ocupaciones manuales y las no manuales de escasa calificación, lo que crea dificultades para establecer la frontera entre la clase media y el estrato bajo (2010:20).

Por lo anterior resulta interesante la propuesta de Mora y Araujo (2007) para desagregar el conglomerado de estratos medios combinando las variables empleo

formal o por cuenta propia y trabajo sindicalizado y no sindicalizado. De ahí surgirían cinco grandes segmentos: un estrato alto (cultura de la afluencia), un segmento medio compuesto de asalariados no sindicalizados (clase media competitiva), sindicalizados (cultura del sindicalismo activo), empleados por cuenta propia (clase media tradicional) y un estrato pobre inmerso en la cultura de la pobreza (2010:22-23).

Estos autores también estudian diversas tendencias que configuran el perfil propio de dichos estratos medios. En lo que respecta al ingreso señalan el itinerario volátil y muy diferenciado que han seguido los ingresos de estos estratos. Un dato de la mayor relevancia es su vulnerabilidad frente a las crisis económicas. Birsdall, Graham y Pettinato (2000) plantean “la precarización de la clase media debido a su mayor vulnerabilidad a las crisis económicas, la débil protección social, la inestabilidad laboral y la concentración del ingreso en los sectores altos”(2010:25). El acceso al crédito al consumo tuvo un papel importantísimo en este ensanchamiento de los estratos medios, así como el advenimiento de una “sociedad de bajo costo” vinculada con el acceso a bienes de consumo duradero —televisores y lavadoras—, a una mayor conectividad —computadoras y celulares—, a paquetes recreativos —vacaciones y bienes culturales—. La contraparte se expresa en niveles de endeudamiento que refuerzan la vulnerabilidad de estos sectores.

Por ello resulta importante el corolario que plantean Franco y Hopenhayn: “*Entre el entusiasmo de entrar, y el temor a caer, se columpia el imaginario de la clase media*” (2010:26, cursivas mías).

El ensayo que en ese mismo libro presentan León, Espíndola y Sembler sobre los cambios en las clases medias en América Latina (2010:43-116) propone un análisis de los estratos sociales medios (ESM) basado en dos dimensiones: inserción laboral e ingreso. De esta manera busca analizar dos temas clave en las discusiones sobre la estratificación de las sociedades latinoamericanas: “El primero se refiere a la forma en la que han incidido en los ESM los cambios gestados en el mercado de trabajo en las dos últimas décadas... El segundo alude a la incorporación de nuevos contingentes de población a esos estratos a causa del crecimiento del ingreso y de la expansión y diversificación del consumo” (2010:48).

Las conclusiones centrales de este trabajo son las siguientes:

a) En cuanto a la magnitud de los ESM desde la perspectiva ocupacional —y en los 10 países latinoamericanos que forman parte de este análisis comparativo— su magnitud para el periodo 1990 a 2006-2007 varía desde un 25% en Honduras a más de 50% en Argentina y Chile. “En los 10 países considerados el estrato medio aumentó en alrededor de 56 millones de hogares, de 72 a 128 millones... En los dos países más poblados (Brasil y México) los aumentos fueron de 28 y 14 millones de hogares, respectivamente”.

b) Ingreso de los ESM: “La disminución de la fecundidad, el aumento de la participación laboral de las mujeres y los cambios en los tipos de familias desempeñaron un papel muy importante en la elevación del ingreso y en las posibilidades de

consumo de los estratos medios y de hogares del estrato bajo...[la caída en el tamaño de la familia y la caída en la tasa de dependencia] influyeron en el mismo sentido de elevar la capacidad de consumo”.

c] **La heterogeneidad de los ESM:** se analiza en referencia a su estrato superior y su estrato inferior, y los cambios en dos tipos de segmentaciones entre empleos en el sector público y el sector privado, entre empleo asalariado y empleo por cuenta propia. El estrato medio bajo representa en casi todos los 10 países analizados entre dos tercios y tres cuartos de los hogares de ESM, pero en Brasil y México representa el 36 y el 27% respectivamente. Este estudio no comprueba la hipótesis de la pérdida de la importancia del Estado como empleador ni sobre el aumento del empleo independiente. De hecho en la mayoría de los países analizados “aumentó el empleo asalariado y se redujo el empleo por cuenta propia, tendencia que parece oponerse a la visión de una clase media integrada cada vez más por profesionales y técnicos calificados”.

d] **Educación y ESM:** “mientras que se han abierto las oportunidades de la población de acceso a niveles de educación más altos... la propia tendencia a la generalización del ciclo completo de la secundaria ha traído consigo su devaluación relativa, manifestada en un rezago de las remuneraciones de quienes logran terminar ese nivel educativo en comparación con quienes concluyen la educación superior”.

e] **ESM y desigualdad:** “se analiza la incorporación de los hogares del estrato laboral bajo al estrato social medio por la vía del aumento del ingreso como consecuencia del crecimiento económico de los últimos 16 años. La afirmación es que, *aun sin mejoras en la distribución del ingreso*, el significativo crecimiento absoluto del PIB por habitante entre comienzos de la década pasada y mediados de la actual permitió que en varios países se elevara el consumo de los estratos medio y bajo” (2010:98-99, cursivas mías).

En un cuadro resumen (cuadro 14: 95) sobre los hogares de estratos medios se relacionan los hogares con ingresos medios —definidos como “los hogares en donde los ingresos del receptor principal de ingresos del hogar (PPIH) supera el valor correspondiente a cuatro veces la línea de pobreza urbana per cápita y es inferior al valor del percentil 95”— con los hogares de estrato medio pero de ingresos bajos —definidos como “los hogares de estrato laboral medio en los que el PPIH tiene un ingreso menor o igual a cuatro veces el valor de la línea de pobreza urbana per cápita”—, se observa este incremento en ambos entre 1990 y 2007 en casi todos los países analizados. Comparando Brasil y México se observa que en el primero crece el total de ESM de 46 a 53% del total de hogares del país mientras que en el segundo y para un periodo similar —1989-2006— crece de 44 a 48% del total. Más importante aún, de ese 53% en Brasil 26% está compuesto por hogares de estratos medios e ingreso medio y 27% —o sea un punto más— de hogares de estratos medios e ingresos bajos. En México esa proporción es de 26 y 22% respectivamente del total de 48% de hogares del país considerados de ESM. Sólo para establecer un punto de contraste con una economía mucho más pequeña, en Chile el porcentaje de hogares de ESM avanzó de 54% del total nacional en 1990 a

70% en 2006. Pero más importante aún, de ese 70% un 54% corresponde a hogares con ingreso medio y sólo 16% a hogares con ingresos bajos. Lo mismo se puede decir de Argentina —el país con el mayor porcentaje de ESM con un 74%— y de Costa Rica respecto a sus porcentajes de hogares con ingresos medios respecto a los hogares de estratos medios pero con ingresos bajos.

O sea, estos datos configuran dos vías de ensanchamiento de los estratos medios en América Latina que a falta de mejores términos denomino la vía consolidada (que han seguido Argentina, Costa Rica y sobre todo Chile), y la vía precaria (que han seguido aunque con matices Brasil y México).

En otro cuadro se analizan los estratos medios y bajos de hogares por tramo de ingreso en el periodo considerado — hasta 5 000 dólares anuales de PPA con dólares de 2000, desde 5 001 hasta 15 000 dólares anuales y de más de 15 000 dólares anuales— y se proporcionan datos adicionales en la mencionada dirección de las dos vías. Mientras que en Chile el total de hogares con ingresos de más de 15 000 dólares pasó de 25 a 43% entre 1990 y 2006, en Brasil para el periodo 1990-2007 lo hizo de 25 a 33% y en México para el periodo 1989-2006 lo hizo de 30 a 38%. Más aún, la variación porcentual del ingreso promedio de los estratos laborales aumentó 47% para los estratos medios y 49% para los estratos bajos en Chile para el periodo considerado, en Brasil lo hizo en 23 y 35% respectivamente, en tanto que en México lo hizo en 15 y 11% en cada caso (2010:88-89).

Estas diferencias, como lo señalan los autores de este estudio, nos remiten al crecimiento del PIB por habitante. En efecto, mientras que en Argentina, Chile y Costa Rica ese crecimiento es de 2.8, 4.1 y 2.2 anual a lo largo de este periodo, en Brasil crece el PIB per cápita a 1.4% anual y en México a 1.7% para el mismo periodo (2010:87).

El análisis más detallado de Argentina —en este país los datos corresponden sólo al Gran Buenos Aires— por periodos más cortos (1990-1999, 1999-2002 y 2002-2006) nos permite constatar la enorme vulnerabilidad de estas familias de ESM ante las crisis económicas y también la rápida de respuesta de una movilidad ascendente cuando el crecimiento económico regresa a tasas relevantes (2010:93).

Por ello resulta de la mayor importancia el ejercicio que se desarrolla en el informe de la OCDE (2011) para pasar del “retrato estadístico de los estratos medios latinoamericanos” al tema de la movilidad social y a medir lo que denomina, por una parte, el índice de movilidad de la población desfavorecida (PMD), y, por la otra, el índice de resistencia de los estratos medios (RES) que muestran las probabilidades de los sectores desfavorecidos de entrar a los estratos medios y las probabilidades de caída de éstos hacia los sectores desfavorecidos, respectivamente. Es decir miden el potencial de movilidad ascendente y descendente (2011: 72-74).

De acuerdo con el reporte de la OCDE (2010:74-75, gráficas 1.8 y 1.9), en Uruguay, el país latinoamericano con los mayores estratos medios de la región, la población desfavorecida se encuentra en margen menor de avanzar hacia el umbral de las clases medias. De igual forma, los estratos medios uruguayos son los más resistentes a caer en el estatus de desfavorecidos. México y Chile, y en

menor medida Brasil y Perú, son los países que también tienen a su población desfavorecida cerca del umbral de los estratos medios. Entre los países cuyos estratos medios son menos resistentes a caer está Chile; Costa Rica y Brasil son, en cambio, los países más resistentes después de Uruguay. México se encuentra en un punto relativamente intermedio.

Viendo la evolución de los tres sectores que maneja el reporte de la OCDE —desfavorecidos, estratos medios y acomodados— y particularmente la evolución de los índices de incorporación a los estratos medios o de caída hacia los estratos desfavorecidos (2011:75-76 y gráfica) en un periodo de al menos 10 años en Argentina, Chile, Costa Rica y México se observan las siguientes tendencias: en Argentina, coincidiendo con el estudio patrocinado por CEPAL al que me he referido, se observa el impacto de la crisis económica en una caída muy amplia de los estratos medios como resultado de la crisis económica de 2001. En Costa Rica y México en periodos diferentes la crisis económica ha tenido efectos similares, empero en México además “los insatisfactorios resultados económicos registrados desde entonces [fines de los noventa] han devuelto el estatus desfavorecido a parte de los estratos medios” (2011:77).

En síntesis, de los estudios anteriores se puede derivar el itinerario que siguió en México la expansión de los estratos medios y en particular del consumo de estratos medios. Con cambios demográficos significativos, como la baja en la tasa de fertilidad y en el índice de dependencia que han desembocado en una mayor participación de la mujer en el mercado laboral, se sentaron las bases para que aun con una tasa de crecimiento muy baja del PIB por habitante —1.7% de crecimiento anual entre 1989-2006— se ampliaran estos estratos medios; expansión fuertemente impulsada por el crecimiento del crédito al consumo —sobre todo el crédito a la vivienda— en condiciones no sólo de estabilidad relativa de precios sino en especial de caída de precios en artículos que conforman el patrón de consumo de estratos medios como los electrodomésticos. Ésta es una expansión precaria porque depende del ingreso agregado de la familia, de la estabilidad de precios y, muy importante, de que no se presenten eventos personales como enfermedades, accidentes, etc., o nacionales, como las crisis económicas. Esta precariedad de un segmento importante de los estratos medios tiene una consecuencia central en términos de diseño de políticas públicas y también en comportamientos políticos. En las políticas públicas adquiere una importancia capital para estos segmentos el impulso a políticas de protección social.

Al revisar los temas de protección social e informalidad laboral en los estratos medios, el reporte de la OCDE (2011:89-125) concluye que

la ignorada e insuficiente cobertura de los estratos medios plantea un serio desafío a los sistemas de protección social tradicionales... los estratos medios combinan a un tiempo capacidad de ahorro con demanda potencial de protección social... Por eso... alentar a los estratos medio informales a incorporarse a los regímenes de protección social contributivos será vital para movilizar sus ahorros en pro del seguro social y para crear sistemas sociales de gestión del riesgo más justos y eficaces. (2011:115).

Los recientes ENIGH 2010 del INEGI y el informe del Coneval sobre pobreza y vulnerabilidad son contundentes al respecto. De 2008 a 2010 el ingreso promedio por familia descendió 12.3%, y si a ello le sumamos la caída entre 2006 y 2008 que fue de 1.6%, tenemos que en cuatro años la pérdida promedio alcanzó 13.7%. El INEGI divide los 29 millones de hogares en deciles y mientras el 10% más pobre recibe como ingreso familiar mensual un promedio de 2 054 pesos, el 10% más rico alcanza en promedio 39 476 pesos. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2010 muestra que no hubo segmento alguno de los hogares mexicanos que no sufriera una caída en el periodo analizado. El INEGI informa que la merma en los ingresos no fue pareja y que los más altos fueron los que proporcionalmente más perdieron. Mientras los más pobres, los deciles del I al V, perdieron entre el 7.6 y 6.7% de su ingreso; los medios, los deciles del VI al VIII, lo redujeron entre 8 y 9.9%, y los más ricos, deciles IX y X, bajaron 11.5 y 17.8% respectivamente.

En términos de comportamientos políticos la incertidumbre económica a la que están sujetos estos estratos sociales medios, junto con la desconfianza hacia las instituciones democráticas básicas —partidos políticos, Congreso, tribunales—, lleva a configurar un electorado extremadamente volátil, proclive a depositar su confianza más en personalidades que en partidos —de ahí el peligro siempre presente de la aparición del caudillismo o del “hombre fuerte”— y muy sensible a narrativas emocionales y de corte providencial más que a argumentaciones complejas racionales. No se puede dejar de subrayar que estos segmentos sociales son indispensables para la consolidación o el debilitamiento de la democracia en México y seguramente fueron decisivos en los resultados electorales de julio de 2012.

Bibliografía

- Banco Mundial (2005), “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿rompiendo con la historia?”, Washington, Banco Mundial.
- BID (2006), “Informe 2006: la política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo-David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University-Editorial Planeta.
- Birdsall, N., C. Graham y S. Pettinato (2000), “Stuck in the Tunnel: Is Globalisation Muddling the Middle Class?”, documento de trabajo, Washington, Center on Social and Economic Dynamics Working Paper 14, Brookings Institution.
- Carabias, Julia (2011), “La población en cifras”, *Reforma*, 19 de marzo.
- Conapo (2006), “La situación demográfica de México 2006”, México, Consejo Nacional de Población.
- Coneval (2010), “Informe de pobreza multidimensional en México, 2008”, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Coneval (2011), “Pobreza en México y las entidades federativas, 2008-2010”, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Current Population Service (CPS) (2005).
- Current Population Service (CPS) (2007).

- De la Calle, Luis, y Luis Rubio (2010), "Clasemediero: pobre no más, desarrollado aún no", México, CIDAC.
- Esquivel, Gerardo, Nora Lustig y John Scott (2009), "A Decade of Falling Inequality in Mexico: Market Forces or State Action?", en *The New Dynamics of Income Inequality in Latin America*, manuscript submitted for publication to Brookings Institution Press.
- Fox, Jonathan, y Libby Haight (2010), "La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto", en *Subsidios para la desigualdad. Las políticas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center for Scholars-CIDE-University of California, Santa Cruz.
- Franco, Rolando, y Martín Hopenhayn (2010), "Las clases medias en América Latina: historias cruzadas y miradas diversas", en Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León, *Clases medias en América Latina. Retrospectiva y cambios recientes*, México, CEPAL-SEGIB-Siglo XXI Editores.
- INEGI (2010), Censo de Población y Vivienda.
- INEGI (2008), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).
- INEGI (2010), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).
- INEGI (1992), Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid).
- INEGI (2008), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).
- Inglehart, Ronald (1997), *Modernization and postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Latinobarómetro, Informe 2006: <http://www.jdsystems.es/latinobarometro/LATBD_Latinobarometro_Informe_2006.pdf>.
- Latinobarómetro, Informe 2009: <http://www.jdsystems.es/latinobarometro/LATBD_Latinobarometro_Informe_2009.pdf>.
- Latinobarómetro, Informe 2010: <http://www.jdsystems.es/latinobarometro/LATBD_INFORME%20LATINOBAROMETRO%202010.pdf>.
- León, Arturo, Ernesto Espíndola y Camilo Sembler (2010), "Clases medias en América Latina: una visión de sus cambios en las dos últimas décadas", en Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León, *Clases medias en América Latina. Retrospectiva y cambios recientes*, México, CEPAL-SEGIB-Siglo XXI Editores.
- Mora y Araujo, Manuel (2007), "La estructura social de la Argentina: evidencias y conjeturas acerca de la estratificación actual", en Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria, *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Santiago, CEPAL-LOM Ediciones.
- Murayama, Ciro (2011), "Censo 2010: malas sorpresas", *El Universal*, 7 de abril.
- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, núm 5 (1).
- OCDE (2010), "Perspectivas económicas de América Latina 2011: en qué medida es clase media América Latina", OECD Publishing. <http://www.latameconomy.org/fileadmin/uploads/laeo/Documents/E-book_LEo2011-SP_entier.pdf>.
- PNUD (2006), "Informe sobre desarrollo humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2004), "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Brasil y México: que los números hablen*

Hernán Gómez Bruera**

E

n mesas de café, artículos periodísticos y discusiones académicas las comparaciones entre México y Brasil se han vuelto cada vez más recurrentes. Cada quien usa a Brasil como le gusta y como le conviene para apuntalar sus argumentos. Sin embargo, ¿para qué opinar cuando se puede medir? En el cuadro siguiente se ofrecen datos que hablan por sí mismos. Aparecen en negritas aquellos rubros en los que uno de los dos países aventaja al otro.

Mayor crecimiento económico acumulado en Brasil. Es cierto que en los dos últimos años, México creció más que Brasil (después de nuestra caída estrepitosa en 2007). Ese solo hecho ha llevado a algunos economistas a pronosticar que en los próximos 10 o 15 años nuestro país estaría aventajando al “gigante sudamericano”. No se pretende aquí discutir escenarios futuristas. Lo que los números muestran es que en toda la última década Brasil creció prácticamente el doble que México.

Pobreza y desigualdad. Brasil sigue teniendo una distribución del ingreso más desigual que México. Así lo demuestra el coeficiente de Gini de ambos países (con mayores niveles de desigualdad a medida que se acerca a 1 y más equitativo cuando se acerca a 0). Pero eso no es nuevo. Históricamente, Brasil ha sido uno de los más desiguales del mundo. Aun así, en los últimos años ha logrado reducir esa desigualdad. En particular, *Brasil ha logrado éxitos en la reducción de la pobreza y la indigencia superiores a los de México.*

Mayor presencia y capacidad del Estado. En Brasil no sólo hay un Estado más presente en la promoción del desarrollo económico y social: hay también un Estado con mayor capacidad fiscal, lo que se refleja en un mayor gasto público. *El dato clave es la recaudación tributaria como proporción del PIB, casi tres veces superior a la de México.* Esto significa que hay un Estado que cobra impuestos (no neces-

* La versión original de este artículo fue publicada en *ADN Político* en marzo de 2013. Agradecemos la posibilidad de reproducirlo en *Configuraciones*.

** Hernán Gómez Bruera es doctor en desarrollo por la Universidad de Sussex, autor de los libros *Conversaciones sobre el hambre: Brasil y el derecho a la alimentación; Desde el Sur y Lula, the PT and the Governability Dilemma in Brazil.*

	México	Brasil
<i>Población y economía</i>		
Población 2010	110 675 000	195 498 000
PIB total (en US\$)	920 018	1 096 708
PIB por habitante	8 312	5 609
<i>Crecimiento</i>		
Variación PIB 2011	4.0%	2.7%
Crecimiento acumulado 2003-2010	2.2%	4.0%
Inflación promedio 2000-2010	5.08	6.59
<i>Pobreza y desigualdad</i>		
Bajo la línea de pobreza	36.3%	24.9%
Bajo la línea de indigencia	16.7%	13.1%
Adultos mayores en pobreza	26.8%	4.9%
Coefficiente de Gini	0.515	0.576
<i>Ingresos fiscales</i>		
Recaudación como proporción del PIB	10.45	34.42
<i>Gasto público social</i>		
Gasto público (porcentaje del PIB)	20.2	36.2
Gasto social (porcentaje del PIB)	11.3	26.2
Gasto social per cápita 2009-2010	US\$ 900	US\$ 1 700
Salud (porcentaje del PIB)	2.6	5.0
Vivienda (porcentaje del PIB)	1.4	1.9
<i>Salarios</i>		
Crecimiento real del salario mínimo 2003 a 2010	-5.5%	59.2%
Participación de asalariados totales en el ingreso nacional	31.4%	48.3%
<i>Programas de transferencia condicionada (tipo Oportunidades)</i>		
Inversión total (porcentaje del PIB)	0.51	0.47
Porcentaje de la población indigente beneficiada	62.8	84.6
<i>Seguridad social y adultos mayores</i>		
Gasto en seguridad y asistencia social (porcentaje del PIB)	2.8	13.4
Afiliados a la seguridad social entre 15 y 64 años	32.7%	55.5%
Afiliados a la seguridad social de 65 años y más	7%	16%
Adultos mayores que reciben prestaciones y pensiones	47.4%	85.1%
<i>Cobertura educativa</i>		
Gasto en educación como porcentaje del PIB	3.7	5.6
Matrícula en primer nivel de enseñanza	98.0%	94.1%
Matrícula en segundo nivel	69.9%	82.0%
Matrícula en tercer nivel	27.1%	36.1%
<i>Tecnología e innovación</i>		
Número de patentes registradas (1995 a 2008)	3 534	7 206
Patentes concedidas en el extranjero (2010)	192	481
	(posición 41)	(posición 33)
<i>Comercio, aborro e inversión</i>		
Balanza comercial 2006-2011	-1.6%	0.3%
Inversión extranjera directa 2010 (millones de dólares)	4 334.7	36 918
Grado de apertura económica (en porcentaje del PIB)	62.0	22.8
Participación de la banca de desarrollo en el total de préstamos del sector privado	14.3%	37.0%
Tasa de productividad laboral	0.62	1.45
<i>Percepciones ciudadanas (Latinobarómetro)</i>		
Imagen de progreso		
Consideran que el país está progresando	24%	68%
Situación económica		
Consideran que su situación económica y la de su familia será mejor	39%	64%
Delincuencia		
Consideran que el Estado no es capaz de solucionar el problema	74%	39%
Pobreza		
Consideran que el Estado no es capaz de solucionar el problema	75%	38%
Corrupción		
Consideran que el Estado no es capaz de solucionar el problema	71%	34%

Elaborado por el autor a partir de informes de la FAO, CEPAL, Banco Mundial, OCDE, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Latinobarómetro y Observatorio del Salario.

riamente de la forma progresiva en que debería hacerlo) y, como es obvio, que éstos son mucho más altos que en México.

Brasil tiene una de las cargas fiscales más altas de América Latina, sólo superado por Argentina. *Ese dato desmiente a quienes consideran que no es posible elevar los impuestos en México porque las inversiones se irían a otro país.* Si así fuera habría que preguntarse por qué la inversión extranjera directa captada por Brasil es tantas veces superior a la de México, donde viene descendiendo continuamente en los últimos 10 años. ¿Por qué Brasil ha crecido más en la última década? ¿Por qué la productividad laboral en Brasil es más del doble que en México?

Los dos países muestran una tendencia opuesta en materia de salarios.

Mientras en México el poder de compra del salario mínimo se ha venido reduciendo, en Brasil su valor real creció casi en 60% durante la última década. *Este dato podría desmentir dos visiones: la idea de que el aumento del salario mínimo genera inflación* (la inflación en Brasil no es significativamente mayor a la de México) *y la de que los salarios bajos son un factor de competitividad.* En Brasil el aumento del salario mínimo ha estado acompañado de aumentos en la productividad laboral, que es superior a la de México. Existen estudios que demuestran cómo la elevación del salario mínimo en Brasil ha favorecido el mercado interno al dinamizar positivamente las economías de algunas de las regiones más pobres del país.

Brasil tiene una política social más ambiciosa e integral. El país *gasta en política social el doble que México*, siendo también superior su gasto en salud, vivienda, educación, seguridad y asistencia social. La red de protección social brasileña es mucho más amplia que la mexicana y la seguridad social tiene una cobertura más amplia. La proporción de adultos mayores en desamparo absoluto es inferior que en México, gracias, entre otros factores, a la pensión rural y al llamado Beneficio de Prestación Continuada, que llega a más de tres millones de ciudadanos mayores de 65 años.

En materia de **programas de transferencia condicionada** (programas que buscan reducir la pobreza intergeneracional tipo Oportunidades) hay un dato interesante: México gasta ligeramente más que Brasil (como proporción del PIB) en este rubro de su política asistencial. Sin embargo, el porcentaje de la población indigente que se beneficia de este tipo de programas llega a 84.6%, cuando en México es de 62%. Brasil estaría haciendo más de lo que está haciendo México, a pesar de que este último proporcionalmente gasta más. Sin embargo, es necesario realizar un análisis más detallado sobre este asunto.

En cobertura educativa Brasil aventaja. Aunque México pueda seguirse vanagloriando de su amplia cobertura en educación primaria, los números muestran que llegan a la universidad casi 10% más estudiantes que en México. Durante el gobierno de Lula se crearon en Brasil 12 nuevas universidades y 14 en lo que lleva Dilma Rousseff. En materia de calidad educativa, aunque no se muestra aquí, tanto México como Brasil dejan mucho que desear. En las pruebas de PISA, México aventaja a Brasil, aunque sólo por unos cuantos lugares.

La comparación entre México y Brasil dice mucho del modelo económico seguido en las últimas dos décadas.

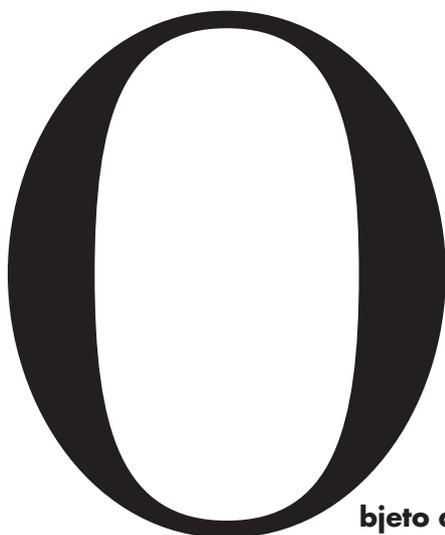
Mientras México siguió un modelo más ortodoxo e impulsó un proceso de apertura que algunos estiman “indiscriminada” (sin duda es uno de los países más abiertos del mundo, al tener acuerdos de libre comercio con 44 países, cuatro veces más que Brasil), el “gigante sudamericano”, en cambio, ha seguido un modelo más heterodoxo que lo ha llevado a mantener protegidos varios sectores de su economía. Ello se ve reflejado en un menor grado de apertura económica en proporción del PIB.

Hay otras diferencias importantes en ambos modelos: mientras en México la banca se extranjerizó prácticamente en su totalidad, Brasil conserva una proporción importante de bancos públicos que han cumplido un papel importante. El cuadro muestra, además, un dato especialmente relevante: la banca de desarrollo es responsable de 37% del total de los préstamos del sector privado, un factor de peso en la promoción del crecimiento económico y, particularmente, de las exportaciones brasileñas. En México, hace muchos años que la banca de desarrollo brilla por su ausencia.

Los resultados están a la vista. Cada quien puede formarse su propio juicio. El de los brasileños aparece publicado en la encuesta de Latinbarómetro de 2010. En ese año, Brasil era el país latinoamericano con más confianza en su futuro económico. Allí se encontró el mayor número de entrevistados que consideran que la situación económica de ellos y de sus familias será mejor en los próximos meses. Casi dos terceras partes creían que el país estaba progresando, cuando sólo una tercera parte de los mexicanos lo consideraba así. Brasil no ha superado sus problemas, pero la mayor parte de los brasileños considera que el Estado es capaz de enfrentar problemas lacerantes como la pobreza, la delincuencia y la corrupción. Una gran diferencia.

La gran crisis financiera de Estados Unidos: causas y efectos de largo plazo

Ignacio Perrotini Hernández¹



Omnes bene constitutis civitatibus et omnes intelligens principes fuisse curiosus non ut redigo nobilitate ad desperatio, nec populi impatientiae.²

NICCOLÒ MACHIAVELLI, *De Principatibus* [1513], 1532.

Quand le pillage devient un mode de vie pour un groupe d'hommes vivant en société, ils créent pour eux-mêmes au cours du temps un système légal qui l'autorise et un code moral qui le glorifie.³

FRÉDÉRIC BASTIAT, *La Loi* [1850], 2008.

I. Introducción

Objeto de este artículo es discutir la *causa causans* y las consecuencias socioeconómicas de largo plazo de la gran crisis financiera (GCF

¹ Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM. Agradezco a Santiago Capraro su apoyo en la compilación estadística y a Axel Leijohnhufvud, Thomas Palley, Carlo Panico, Rune Skarstein y Anthony P. Thirlwall por nuestras múltiples conversaciones sobre el tema de este artículo.

² “Todos los estados bien gobernados, de igual modo que todos los príncipes inteligentes, se han cuidado de no reducir a la nobleza a la desesperación, ni al pueblo al descontento”.

³ “Cuando el pillaje deviene una forma de vida para un grupo de hombres que viven en socie-

en adelante) de Estados Unidos que surgió en agosto de 2007 con el colapso del mercado de hipotecas *subprime*.

La debacle de los títulos *subprime* fue sólo el epifenómeno de una crisis que se propagó con celeridad a través del sistema financiero global hacia Europa abarcando casi todo el orbe en 2008-2012 (cf. Capraro y Perrotini, 2013; Hein, 2013; Panico y Purificato, 2013; Perrotini, 2012; Varoufakis, 2011). El segundo apartado de este artículo ofrece algunos hechos resumidos relevantes de este epifenómeno que ha despertado un acre debate entre las principales escuelas de la economía política. El tercer apartado presenta las principales posiciones teóricas y políticas sobre la GCF.

La gran recesión que siguió al estallido de la burbuja hipotecaria es el postrer resultado de un alongado y complejo proceso de estancamiento productivo, disminución de la productividad, centralización del capital y la riqueza, concentración del ingreso, depresión salarial, contracción de la demanda efectiva, burbujas de deuda (de los hogares, las corporaciones y el gobierno), financiarización, especulación rampante en los mercados de activos con “armas financieras de destrucción masiva” (Warren Buffet, el mayor inversor del mundo, *dixit*), desregulación financiera y políticas económicas orientadas a reemplazar el capitalismo reformado de la segunda posguerra por un anacrónico modelo económico de *laissez-faire* decimonónico, prekeynesiano. La financiarización y las burbujas especulativas *dot-com* (la *New Economy*) e hipotecaria representan modelos inestables de expansión de la economía norteamericana que no superan las causas estructurales del estancamiento productivo derivado de la sobreacumulación de capital. El estallido de las burbujas *dot-com* y *subprime* en 2000 y 2007, respectivamente, pusieron de manifiesto la fragilidad del capitalismo financiarizado (Boyer, 2000; Orhangazi, 2008; Palley, 2008). En el cuarto y quinto apartados presentamos nuestro argumento o hipótesis central: discutimos por qué Estados Unidos se encuentra en una trampa de estancamiento estructural financiarizado (apartado cuarto), cuyas consecuencias en el largo periodo —tema del quinto y último apartado— afectan la naturaleza del Estado de bienestar y la democracia norteamericana tal como los hemos conocido hasta ahora.

II. El epifenómeno

En 2007 el mercado de las hipotecas *subprime* estaba compuesto por instituciones financieras que otorgaban créditos a hogares con altos índices de riesgo de *default*, y representaba sólo 14% del *stock* de hipotecas de Estados Unidos y 25% del mercado de hipotecas de vivienda. Los créditos hipotecarios nuevos alcanzaron un pico de 1.1 billones (10^{12}) de dólares entre octubre y diciembre de 2005, elevando la deuda hipotecaria a 70% del PIB de Estados Unidos.

La burbuja de precios de las acciones bursátiles *dot-com* que había comenzado en 1995 estalló en 2000. Los fondos especulativos involucrados en las acciones

dad, crean para ellos mismos, en el curso del tiempo, un sistema legal que lo autoriza y un código moral que lo glorifica”.

dot-com se desplazaron hacia el mercado inmobiliario inflando así los precios de las casas existentes y estimulando el auge hipotecario *subprime*. El precio medio de las casas existentes se incrementó de 143 000 en 2001 a 230 000 dólares en 2005,⁴ induciendo un efecto riqueza que afectó al consumo: el efecto riqueza se estima entre 3 y 8 centavos por cada incremento de 1 dólar en el precio de la vivienda. El efecto riqueza tiene mayor impacto en el consumo en economías donde el sistema financiero se basa en el mercado de valores (Estados Unidos) que en las que la base son los bancos (p. ej., México). Así, el consumo creció más que el ingreso disponible, lo que significa que los sectores de más bajos ingresos estuvieron financiando consumo con deuda. En consecuencia, la propensión al ahorro se desplomó de casi 12% en 1982 a 1% en 2007.

Es importante destacar que las tasas de interés y el ingreso disponible son las variables cruciales del mercado hipotecario, por lo cual la política monetaria de la Fed (la Federal Reserve, es decir, el banco central de Estados Unidos) es determinante en su dinámica y en su impacto en la macroeconomía. En junio de 2003, las tasas de interés de largo plazo disminuyeron a menos de 2%, el nivel más bajo desde 1956. El mercado *subprime* funcionó bien en el auge mientras la Fed no aumentó las tasas de interés, pero cuyo incremento a partir de 2004 propició que en el verano de 2007 los créditos *subprime* cayeran en *default* a causa del estallido de los títulos respaldados por las hipotecas (*mortgage-backed securities*, MBS) y de las obligaciones de deuda colateralizada (*collateralized debt obligations*, CDO).⁵

La espiral de precios asociada a la especulación inmobiliaria fue reseñada por el *Washington Post* (22 de abril de 2006): mediante la compra y venta de un

⁴ Los precios aumentaron aun más que el promedio nacional —entre 50 y 75%— en California (Los Ángeles, Oakland, San Diego, San José, San Francisco y Sacramento) y en Boston. La desinflación comenzó en el verano de 2006, pero en el pico del *boom* se vendieron 7.2 millones de casas. Entre 2004 y 2006 se negociaron \$1.5 trillones de hipotecas *subprime*. Aunque recientemente ha habido un ligero repunte, las ventas están estancadas desde julio de 2007.

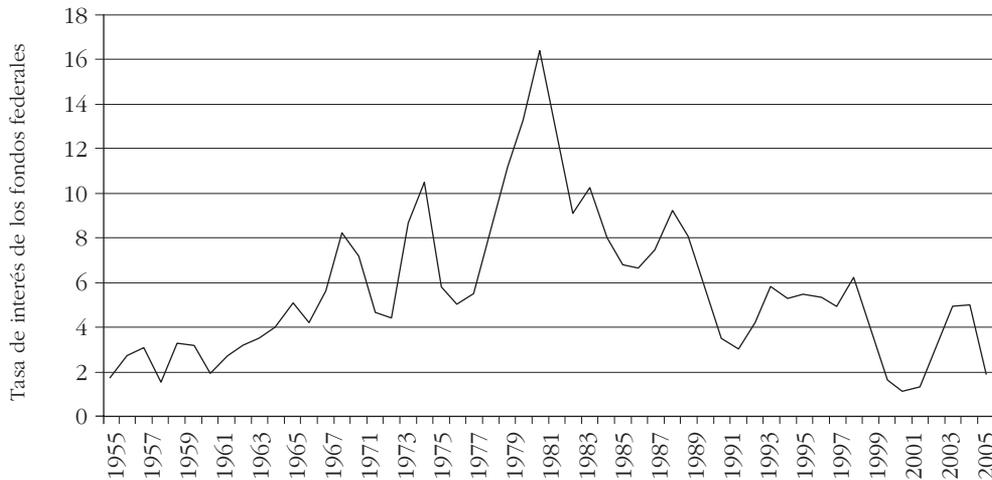
⁵ Dos fondos *hedge subprime* de Bear Stearns y tres del BNP Paribas colapsaron en 2007. Estos CDO, a su vez, son la base de activos para una pirámide de portafolios empaquetados CDO², CDO³ hasta CDOⁿ, donde el último portafolio es un *swap* de *default* de crédito que potencia el riesgo. El volumen de CDO *subprime* negociados aumentó de 125 000 a 350 000 millones de dólares por año entre 2004 y 2006. El llamado modelo *originate-distribute* contribuyó a la inflación de la evaluación de los créditos y, vía los MBS, transfirió el riesgo a una alongada cadena de inversionistas hasta que estalló la burbuja. El carrusel de deuda fue insuflado también por la globalización financiera que facilitó transferencias ingentes de fondos desde países con superávits muy activos en operaciones cambiarias de tipo *carry trade*. Otro ejemplo paradigmático de las manías Ponzi desplegadas en esta era de la “eficiencia de los mercados” fueron las *split-strike conversions* muy socorridas por el especulador Bernard Madoff, consistentes en la siguiente “innovación” financiera: primero, compra de un paquete de acciones que se correlacione al máximo posible con las acciones del índice Standard and Poor's 100 (S&P 100); segundo, con el fin de minimizar las pérdidas potenciales, se adquieren ciertas opciones de venta OEX (S&P 100); tercero, para obtener ganancias de capital adicionales que complementen los dividendos de las acciones, se venden primas sobre las opciones de compra OEX adquiridas. El problema es que la pirámide de Mr. Madoff se asentaba sobre transacciones ficticias reportadas a sus incautos clientes cuyas finanzas pulverizaba celosamente, al mismo tiempo que camuflaba (mal) con operaciones de bonos del Tesoro norteamericano para distraer a la crédula *Stock Exchange Commission*.

condominio en un mismo día, un inversionista obtuvo una ganancia de ¡153 000 dólares! ¿Cómo se gestó la burbuja inmobiliaria? Varios factores contribuyeron; mencionamos aquí dos principales.

Primero, el colapso de la burbuja *dot-com* en 2001: a mediados de los años noventa comenzó a configurarse la economía-burbuja. En 1997 la tasa de desempleo cayó por debajo de 5% por primera vez en más de dos décadas; la productividad aumentó a un ritmo anual de 2.4% durante el periodo 1995-2001 (entre 1973 y 1995 el promedio anual había sido de apenas 1.5%). El crecimiento promedio anual del PIB durante la década de los noventa fue de 3.1%. Este crecimiento no se debió a la eliminación del déficit fiscal por parte del gobierno de Bill Clinton, como la sabiduría convencional habitualmente sostiene, sino fundamentalmente a dos burbujas insostenibles: la de la bolsa de valores y la de la sobrevaluación del dólar. En los años noventa las tecnologías cibernéticas se popularizaron ampliamente y transformaron a la sociedad norteamericana, dando lugar a la llamada “Nueva Economía” y a la burbuja *dot-com* en el mercado de valores: el índice NASDAQ, que agrupa a las empresas de las tecnologías de la “Nueva Economía”, aumentó 41.7% en 1995, 22.1% en 1996 y 42.2% en 1998. En marzo de 2000 el índice compuesto del NASDAQ alcanzó su máximo nivel en la historia: ¡5 132, después de que al inicio de la burbuja en 1995 había estado en 1 000! A partir de entonces descendió vertiginosamente: a fines de 2000 cerró en 2 471 —eliminando las ganancias acumuladas por los inversionistas desde principios de 1999—, y continuó cayendo hasta que en octubre 2002 tocó fondo en 1 108. Así, en un lapso de dos años y medio el NASDAQ perdió 78.4% de su valor, y la burbuja de la nueva economía se desinfló, abriendo paso a la recesión de marzo de 2001 a febrero de 2002.

La burbuja *dot-com* atrajo miles de millones de dólares de inversionistas extranjeros deseosos de aprovechar la bonanza del NASDAQ. Estos mastodónticos flujos de capital sobrevaloraron el dólar, reorientaron la inversión hacia proyectos especulativos con mayor rentabilidad de corto plazo y dificultaron la capacidad de las industrias manufactureras para conseguir financiamiento. En consecuencia, el alto precio del dólar dañó la competitividad internacional de las manufacturas estadounidenses. El incremento en los precios de las acciones de la bolsa de valores —estimulada por los flujos de capitales y la apreciación del dólar— propició un aumento en la riqueza de los inversionistas, quienes usaron parte de esa riqueza adicional para adquirir casas. Dado que en el corto plazo la oferta de viviendas es menor que la demanda, los precios de éstas se inflaron. La inflación inmobiliaria recibió un nuevo impulso cuando la burbuja *dot-com* explotó y los capitales especulativos se desplazaron del mercado de valores al inmobiliario, generando así una nueva burbuja. El impacto de este colapso fue doble: *i*] la volatilidad de la bolsa de valores cambió las preferencias de los inversionistas de la riqueza bursátil a la más tangible riqueza inmobiliaria, y *ii*] con miras a amortiguar el colapso de Wall Street, la Fed redujo las tasas de interés en 2001 hasta su nivel más bajo en 50 años (véase la gráfica 1). Las bajas tasas de interés simplemente prolongaron la inflación inmobiliaria de un mercado de casas ya de por sí sobrevaluado: el precio de las casas se mantuvo en línea con la inflación general durante un siglo, entre

Gráfica 1. Estados Unidos: evolución de la tasa de interés de los fondos federales, 1955-2005



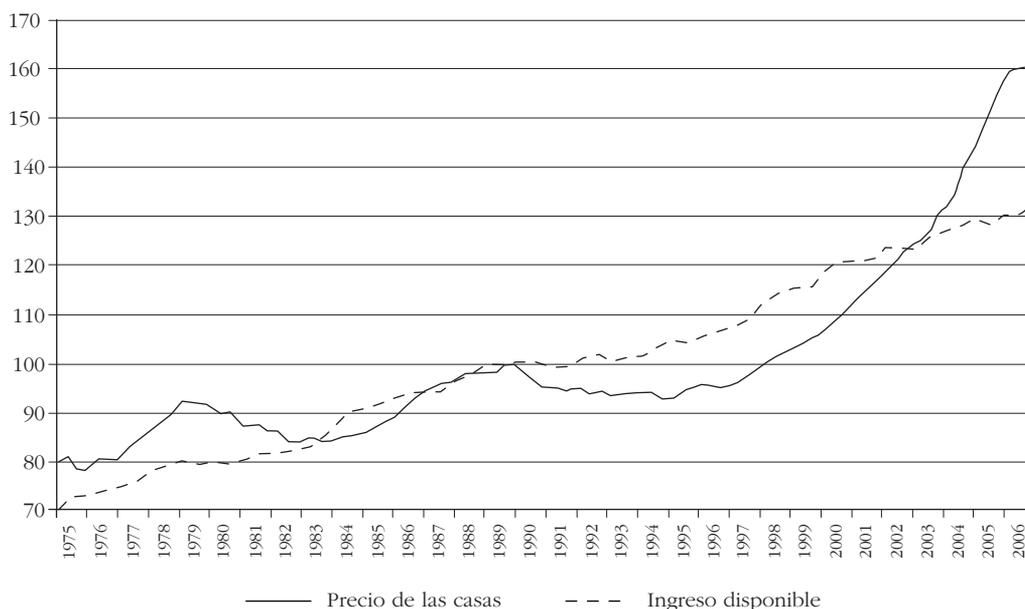
1895 y 1995, pero entre 1995 y 2006 aumentó más de 70% (incluso descontando la inflación).

Segundo, una vez que se inicia la espiral de precios, las burbujas se autoalimentan en forma irracional mediante espirales de deuda que suelen recalar en fragilidad financiera y crisis: la expectativa de precios más altos en el futuro indujo a las familias a pagar más en el presente (con respecto al ayer) por las mismas viviendas. Así, los bienes raíces se convirtieron en objetos de inversión y de obtención de ganancias de capital. Millones de personas de clase media adquirieron múltiples casas, de modo que en 2004 más de 25% de las viviendas vendidas respondieron a la especulación. Un buen indicador de esto es que en el periodo de la burbuja inmobiliaria el alquiler de casas aumentó menos que la inflación, mientras que el precio promedio de las viviendas superó con creces a la inflación, y la deuda de los hogares crecía en paralelo a la inflación inmobiliaria (véanse las gráficas 2 y 3).

A medida que la espiral de precios inmobiliarios aumentaba más que el ingreso y la población, el sector financiero respondía creando nuevos instrumentos de crédito para financiar —y estimular— la burbuja inmobiliaria, incluyendo las hipotecas *subprime*, las opciones ARM y los créditos Alt-A (otorgados a clientes con alto riesgo y dudoso récord crediticio) que con frecuencia sólo requerían pequeños pagos iniciales y/o el pago de intereses sin amortizar el capital, pero que implicaban fenomenales costos de largo plazo.

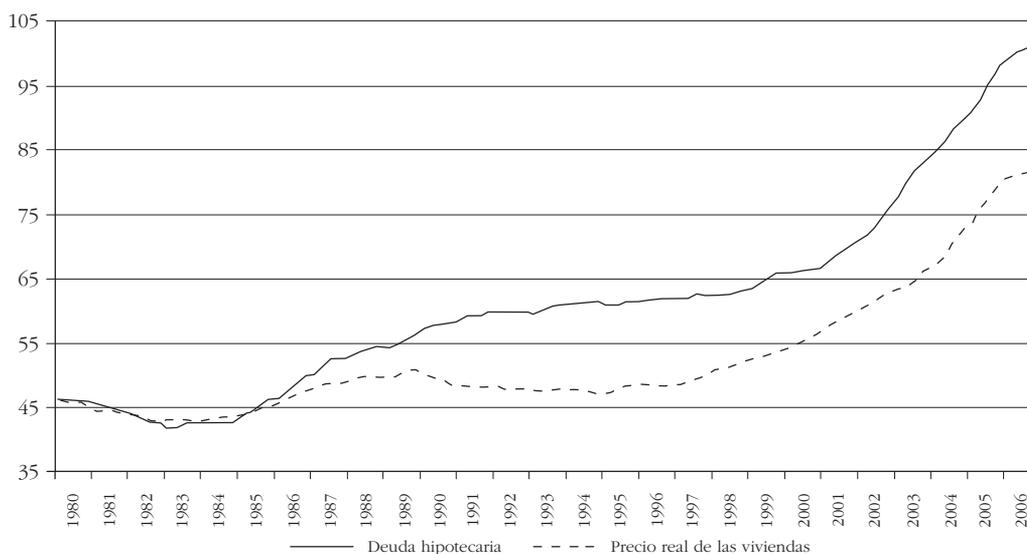
Antes del auge inmobiliario, las hipotecas con tasas de interés variable y ajustable representaban menos de 10% del mercado hipotecario; entre 2004 y 2006 aumentaron hasta llegar a 35% del total. En estos años la participación de las hipotecas *subprime* (consideradas de alto riesgo) en el mercado hipotecario aumentó de 9 a 25% y, si añadimos los créditos Alt-A, sumaban en total 40% de los créditos emitidos en el clímax de la burbuja hipotecaria en 2006. La proliferación de la exu-

Gráfica 2. Precios reales de las casas e ingreso per cápita disponible



Fuente: Bureau of Economic Analysis, Federal Reserve, and Office of Federal Housing Enterprise Organization (OFHEO).
 Nota: El índice de precios de las casas y el ingreso personal disponible están deflactados por el deflactor del consumo total.

Gráfica 3. Deuda hipotecaria de hogares y precio real de las viviendas



Fuente: Bureau of Economic Analysis and Federal Reserve.

berancia irracional de la burbuja se ilustra en forma notable por el hecho de que el porcentaje de casas compradas con el 100% de financiamiento se incrementó de 3% en 2003 a 33% en 2006. En paralelo a la prominencia *in crescendo* de la burbuja, la calidad del empleo se debilitaba, los salarios se rezagaban ante la inflación y la desregulación “*free banking*” de los mercados financieros daba incentivos perversos a los bancos y a las aseguradoras para que incurrieran en negocios riesgosos con alto potencial disruptivo.

Era natural que más temprano que tarde (mitad de 2006) comenzara una ola de moratorias de pagos en el mercado *subprime*, donde se concentraban los deudores más vulnerables. El declive de los precios inmobiliarios en 2006 —más que el incremento de las tasas de interés— detonó la crisis, y las alzas de las tasas de interés empeoraron la situación. Esto y la imposibilidad de refinanciar las deudas devaluaron rápidamente los títulos y papeles comerciales que tenían como respaldo créditos hipotecarios *subprime* y otros complejos activos derivados, ahora conocidos como “activos tóxicos”. La turbulencia iniciada a mitad de 2006 se tornó visible en el invierno de 2007 en forma de colapsos en los mercados de valores en China, Europa y Estados Unidos; interrupción en los circuitos de crédito interbancario de corto plazo en el mercado Libor, por medio de los cuales los bancos más grandes del mundo se prestan recíprocamente para saldar créditos de corto plazo, y recortes a las tasas de interés por parte de la Fed (véase gráfica 1), lo cual revela el reconocimiento de que la burbuja inmobiliaria afecta a la economía. Como antídoto la Fed creó una línea secreta de crédito especial (la *term auction facility*) para asistir a los grandes bancos comerciales incapaces de sufragar sus pasivos y evitarles así la pena de recurrir a los créditos de la ventanilla de descuento que pueden ser vistos como estigma por los mercados financieros. Es una ironía que la Fed, principalísima abogada de la sabiduría racional del mercado libre, haya inventado un instrumento financiero secreto que elude el mecanismo del mercado. Es evidente que, en rigor, ni la Fed confía en el mercado libre. La Fed, por ejemplo, garantizó con 30 000 millones de dólares la compra de Bear Stearns por parte de J.P. Morgan Chase, permitió a los bancos de inversión en crisis obtener liquidez a tasas de interés inferiores a las del mercado y creó la también secreta *Term Securities Lending Facility*, esta vez como un privilegio para los bancos de inversión.

El estallido de la burbuja hipotecaria en 2007 representó una pérdida de 8 millones de millones de dólares (equivalente a 110 000 dólares por cada propietario de vivienda) y derribó, como naipes, un sinnúmero de conspicuas empresas ligadas a la vorágine especulativa, entre las que se hallan AIG, Bear Stearns, Citigroup (propietario de Banamex), Countrywide Financial, Fannie Mae, Freddie Mac, Lehman Brothers, Merrill Lynch, Wachovia Bank, Chrysler, General Motors, etc. En consecuencia, la economía en general entró en recesión a partir de diciembre de 2007. La dinámica de la turbulencia financiera actual debe caracterizarse como un drástico “*repricing*” del riesgo crediticio que, si bien tuvo su epicentro en el mercado de la *subprime*, se propagó más ampliamente mediante los elementos de la innovación financiera, *i.e.*, vía los productos estructurados de crédito (*credit*

structured products) y el modelo de intermediación financiera (*originate-and-distribute*, O&D). Dados estos elementos de la innovación financiera y el alto grado de apalancamiento facilitado por la desregulación financiera, los bancos participaron activamente en los mercados de títulos de la *subprime*, así como en el mercado de *Asset-Backed Securities* (ABS) y, más importante aún, suministraron líneas de crédito de apoyo a los *Special Purpose Vehicles* (SPV) y a los *conduits*.⁶ De ahí que al concretarse el ciclo auge-crisis los bancos hayan quedado expuestos a una formidable presión de liquidez e incluso insolvencia en muchos casos, incluido el gigante Citigroup.

III. El debate sobre la crisis

La abigarrada complejidad de la crisis ha suscitado una maraña de posiciones, un paradójico *quid pro quo* de interpretaciones y enfoques similares y disímbolos esgrimidos tanto en los meandros académicos y en Wall Street como en el seno de los partidos Demócrata y Republicano. Presentamos en esta parte, de modo sucinto, la visión de las escuelas neoclásica, neokeynesiana y keynesiana estructural.

Primero, dentro de la escuela neoclásica, algunos analistas —los ofertistas— sostienen que la causa de la burbuja hipotecaria y de la GCF reside en fallas de gobierno; otros la ubican en fallas de mercado. Las fallas de gobierno se asocian al marco de regulación financiera ineficaz, atomizado en múltiples instituciones.⁷ Estas pifias del gobierno y sus agencias habrían creado incentivos negativos en la forma de i] políticas de tasas de interés excesivamente bajas durante un largo periodo, 2000-2006 (Taylor, 2007, 2009; White, 2008); ii] subsidios crediticios y garantías de pasivos (p. ej., los que favorecieron a las compañías inmobiliarias Fannie Mae y Freddie Mac) que alentaron prácticas malsanas y expansión especulativa en los mercados de crédito (Calomiris y Wallison, 2008), y iii] leyes aprobadas por el Congreso que facilitaron el acceso al crédito a hogares sin colateral suficiente, por ejemplo la Community Reinvestment Act de 1977.

En su respuesta a Paul Krugman, el profesor de la Universidad de Chicago John Cochrane (2009) expresa de manera elocuente la posición neoclásica: “la pieza central de nuestra crisis no fueron los mercados de bienes raíces relativamente libres, sino los bancos comerciales altamente regulados”. Cochrane sostiene

⁶ Los SPV son entidades de propósito especial que adquieren activos utilizando recursos captados a través de la emisión de títulos de deuda; la emisión de títulos es respaldada por los activos dentro del SPV, y en ocasiones también por garantías parciales otorgadas por el originador y/o una aseguradora financiera. Los *conduits* son compañías de inversión que se financian con la emisión de títulos de deuda de corto plazo y compran activos bursatilizados; son patrocinados por bancos que les suministran créditos de garantía del 100 por ciento del activo subyacente.

⁷ El marco de regulación está compuesto por el sistema de la Federal Reserve (Fed), cuya estructura incluye el Federal Reserve Board, el Federal Open Market Committee y doce bancos regionales ubicados en diversas ciudades de la Unión Americana; la Securities and Exchange Commission; la Federal Deposit Insurance Corporation; la Office of Thrift Supervision; la Commodity Futures Trading Commission y la regulación estatal de compañías de seguros. A este tejido de instituciones regulatorias hay que añadir las intervenciones del Congreso en los mercados de crédito para apoyar a las megaempresas de títulos hipotecarios Fannie Mae y Freddie Mac (*cf.* Palley, 2012; Calomiris y Wallison, 2008).

que “si algunas ideas fallidas causaron mala política [económica], son las ideas de Keynes las que fallaron”, dado que la política (monetaria y fiscal) de Washington está dominada por “el keynesianismo simple de Paul Krugman”;⁸ según el profesor de Chicago esto explica por qué hay mucha deuda de corto plazo, corridas bancarias y por qué los seguros de depósito y las garantías de crédito otorgan incentivos para la toma de riesgos excesivos.

Todas estas fallas de gobierno habrían causado el *boom* de crédito, apalancamiento desmesurado por parte de los hogares, las corporaciones y aun los bancos, inflación de precios de los bienes raíces, la burbuja inmobiliaria, la ola de *defaults* que hizo estallar la burbuja *subprime* en 2007 y, a la postre, la gran recesión.

De este primer diagnóstico se infieren recomendaciones de política idénticas a las que estuvieron en boga durante la era Reagan de los años ochenta del siglo pasado, es decir, estímulos fiscales y de oferta: en materia fiscal, reducción permanente de impuestos (sobre todo de la tasa marginal de impuestos que pagan los contribuyentes más ricos), reducción del Medicaid, el Medicare y de los pagos a la Seguridad Social, privatización de las empresas hipotecarias Fannie Mae y Freddie Mac, desregulación financiera, cancelación de la Community Reinvestment Act de 1977 y política monetaria de metas de inflación por parte de la Fed (Taylor, 2009; Palley, 2012). El supuesto clave de este diagnóstico ortodoxo estriba en que “esta recesión es diferente” a las anteriores, en que la disminución en el producto y el ingreso “se debe a grandes reducciones en el insumo trabajo”, porque los hogares alteraron la tasa de sustitución entre consumo y ocio, es decir, prefirieron dedicar más tiempo al ocio que al trabajo (Ohanian, 2010, p. 45, *passim*). Se piensa que los estímulos de oferta eliminarían esta “causa” de la crisis. El Partido Republicano y economistas ortodoxos que profesan la ideología *laissez-faire* apoyan este conjunto de medidas.

Segundo, en la crítica ortodoxa, por otra parte, también se encuentran análisis nekeynesianos que destacan las fallas microeconómicas de mercado y la conducta irracional e inmoral de los agentes privados, trasladando así el problema del ámbito de las decisiones de los reguladores al terreno de las decisiones de los inversionistas privados (*cf.* Shiller, 2005; Akerlof y Shiller, 2009): ante una débil regulación financiera, hogares, corporaciones financieras y no financieras tomaron riesgos y apalancamientos excesivos; aprovechando las ventajas de la desregulación, los ejecutivos bancarios y los *brokers* financieros crearon la estructura de pagos conocida como *shareholder value* y el modelo *originate to distribute* que premia la exuberancia irracional asociada a la emisión “indiscriminada e irrespon-

⁸ A decir verdad, “las ideas de Keynes” distan mucho de coincidir con la manera en que el profesor Cochrane las interpreta. Por ejemplo, además de confundir “las ideas” de los “New Keynesians” Olivier Blanchard y Greg Mankiw con las de Keynes, Cochrane afirma que “la economía keynesiana requiere que el gobierno sea capaz de engañar a la gente sistemáticamente una y otra vez”. Es archisabido que, siguiendo a Irving Fisher, fue Milton Friedman (1968, 1977) —no Keynes— quien formuló la hipótesis de ilusión monetaria y de expectativas adaptativas para explicar el conflicto inestable entre inflación y desempleo que encierra la Curva de Phillips. Keynes (1936, pp. 94-95), a su vez, sostiene que el efecto de la política fiscal en el ahorro y el consumo depende de la incertidumbre y de la tasa de interés, no de la ilusión monetaria de los consumidores.

sable” de préstamos con altos riesgos de *default* y pérdida de capital. Sobre la premisa de esta estructura de pagos se edificó la pirámide de derivados de capital (*mortgage-backed securities, collateralized debt obligations, carry trade*, etc.) y de activos tóxicos que condujo a la quiebra de varias instituciones financieras: AIG, Lehman Brothers, Merrill Lynch, Fannie Mae, Freddie Mac y Bear Stearns, entre otros. La combinación *shareholder value* + modelo *originate to distribute* encierra un enorme potencial disruptivo tanto porque el beneficio de los prestamistas se obtiene de las comisiones de la titularización de los activos —no con base en la tasa de interés de los créditos y las hipotecas, como sucede en un sistema bancario tradicional— como porque, dado que la fuente que origina los créditos y las hipotecas no los retiene en su hoja de balance, a los bancos no les importa la calidad crediticia (disposición de colateral, etc.) de los prestatarios, ni siquiera el riesgo de *default*, toda vez que en la microeconomía del modelo *originate to distribute* el desiderátum es la maximización del valor del accionista, de las ganancias y las comisiones de banqueros y *brokers*, no la estabilidad del sistema financiero. La idea de que la irrefrenable expansión del mercado de derivados y fondos *hedge* generaría “turbulencia financiera” ante el menor choque exógeno y/o la desaceleración del mercado hipotecario fue formulada también por el Fondo Monetario Internacional en su *Global Financial Stability Report* de septiembre de 2006. Alan Greenspan (2009) y Ben Bernanke (2010), ex gobernador y gobernador de la Fed, respectivamente, a su vez, expiaron su alma⁹ al eximir a la Fed de la culpa por el descenso de la tasa de interés provocado, en su opinión, por el desequilibrio financiero global. Este desbalance financiero se debe al cuantioso déficit en cuenta corriente, mayor a 6% del PIB en 2007.

Del diagnóstico de este segundo enfoque se derivan las siguientes iniciativas para contrarrestar la crisis: estímulos fiscales en la forma de expansión temporal del gasto público, fortalecer la regulación y la transparencia de las operaciones financieras, especialmente en los mercados de derivados, a fin de controlar mejor el riesgo implícito en las transacciones, establecer una regulación cuantitativa en los mercados financieros, tales como límites al apalancamiento financiero, porcentajes de créditos originados que deben permanecer en la hoja de balance de los bancos “originadores” y regulación prudencial más efectiva para evitar fragilidad de las corporaciones financieras (Palley, 2012; Mishkin, 2011). Integrantes del Partido Demócrata (“nuevos demócratas” en la terminología de Palley, 2012) y economistas ortodoxos keynesianos (Solow, Krugman) y neokeynesianos (Akerlof, Stiglitz, Shiller) simpatizan con la idea de introducir una regulación más estricta de las transacciones financieras.

En tercer lugar, la crítica del keynesianismo estructural sostiene que la principal causa de la crisis es “la creciente debilidad estructural de la demanda agregada y la creación de empleos de la economía de Estados Unidos” (*cf.* Palley, 2012, p.

⁹ *Dixi et salvavi animam meam*, reza el célebre adagio latino. Nótese que en el año 2002, en el homenaje a Milton Friedman por su 90 aniversario, Bernanke (2002) reconoció ante Friedman que “respecto a la gran depresión, tienes razón, nosotros [la Fed] la provocamos. Lo sentimos mucho. Pero gracias, no lo volveremos a hacer”.

27). Ante esta debilidad estructural, después de la recesión de 2001 el gobierno estadounidense aplicó una política económica que condujo a la así llamada recuperación sin empleo, al estancamiento de la producción manufacturera y de los salarios reales y a la disminución de la tasa de interés a 1% entre julio de 2003 y junio de 2004, con el fin de evitar una nueva recesión y animar la expansión económica. La reanimación cíclica de la economía se consiguió mediante una nueva burbuja, la del mercado inmobiliario. La debilidad de la demanda efectiva, el aumento del desempleo y la depresión salarial han destruido la “prosperidad compartida” y la estabilidad de las clases medias mediante una política de la desigualdad (Krugman, 2007; Palley, 2012). Los keynesianos estructurales no limitan la política anticrisis simplemente a los estímulos fiscales y a la regulación más estricta (por ejemplo, la regulación cuantitativa de los estados financieros) de las instituciones financieras, sino que conciben que la actual crisis financiera “representa el agotamiento del paradigma [de crecimiento] económico” basado en la inflación de los precios de los activos y en deuda creciente (Palley, 2012, p. 30). La única solución [a la crisis] es “la reestructuración fundamental de la política económica” (Palley, 2012, p. 31).¹⁰

IV. Trampa de financiarización y estancamiento

El cuadro 1 muestra la extraordinaria expansión del sector financiero norteamericano desde la crisis de estanflación de 1973 a 1975 hasta poco antes de la GCF.¹¹ La deuda de los hogares se duplicó entre 1973 —año en que inicia el declive de los estándares de vida de la clase media norteamericana (cf. Krugman, 1994)— y 2005, mientras que el tamaño del sector financiero (relativo al PIB) aumentó 25%.

De acuerdo con datos del *Bureau of Economic Analysis*, la participación del sector financiero en las ganancias totales de las corporaciones creció en promedio de 18.3% en 1980-1990 a 36.2% en 2001-2006, mientras que el valor añadido de las finanzas como porcentaje del valor añadido total del sector corporativo pasó de 9.3% a sólo 13.7% en esos mismos años. La contribución relativa de la industria manufacturera disminuyó de 17.7 a 11.7% entre 1980-1990 y 2007.

En 1990, los fondos *hedge* existentes administraban 39 000 millones de dólares en el mundo y en 2007 alcanzaron un valor máximo de 1 868 millones.¹² Estos

¹⁰ Paul Krugman (2007, p. 265) plantea la defensa de las instituciones del Estado de bienestar, en particular el seguro social y el Medicare.

¹¹ El profesor Cochrane (2012), por el contrario, estima que el crecimiento del sector financiero no es excesivo, sólo es el fruto de la eficiencia de los mercados.

¹² Los *hedge funds* son empresas de inversión financiera que especulan con activos líquidos cuyos precios varían con frecuencia como acciones, bonos, monedas, derivados de crédito, materias primas. El *hedge fund* Quantum Fund de G. Soros, por ejemplo, provocó la crisis de la libra esterlina mediante una operación “*shorting*”, forzando la salida de la moneda británica del Exchange Rate Mechanism del Sistema Monetario Europeo en 1992; Pershing Square Capital precipitó la caída de Fannie Mae y Freddie Mac, mientras que Greenlight Capital hizo lo propio con Lehman Brothers. Los activos y ganancias de los *hedge funds* se domicilian en paraísos fiscales. En 1990 había 610 *hedge funds* y en 2007 aumentaron a 10 000; casi 60% de estos fondos tienen domicilio en las islas Caimán. Los *mánagers* de los 25 *hedge funds* norteamericanos con las comisiones más altas obtuvieron un ingreso medio de 250 millones de dólares en 2005 (Stulz, 2007, p. 7).

Cuadro 1. Financiarización en Estados Unidos

	Crédito total PIB (%)	Deuda sector financiero (miles de millones de dólares)	% FIRE/PIB	Deuda/PIB del sector de empresas no financieras	Deuda/PIB hogares
1973	140.0	209.8	15.1	30.3	45.2
2005	328.6	12 905.2	20.4	42.4	94.0

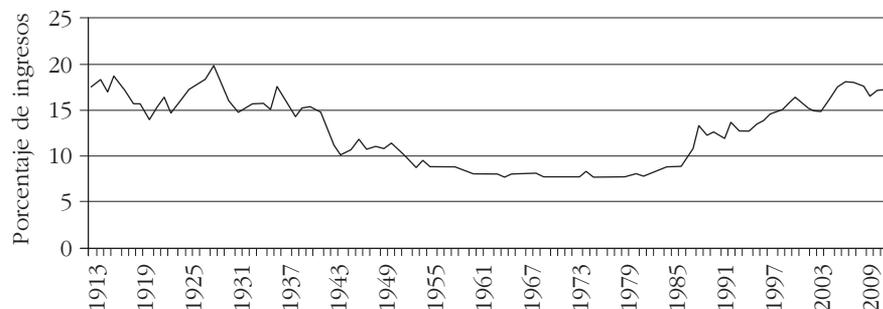
Nota: FIRE = Finance Insurance and Real Estate sector.

fondos han contribuido con creces a la turbulencia e inestabilidad de la era de la financiarización del capitalismo, desde la debacle del Long Term Capital Management en 1998 hasta la desaparición de 25% de los *hedge funds* en 2008 (*The Economist*, 2010, pp. 55-56; Skarstein, 2011).

El significado menos ostensible de estas estadísticas es que, con la financiarización de la economía, en el país del Tío Sam ha ocurrido una dramática sobreacumulación de capital financiero y, como consecuencia, una extraordinaria redistribución del ingreso, por una parte de los sectores productivos (industria, agricultura, etc.) al sector financiero y, por otra, de los salarios a los beneficios del capital financiero. Las gráficas 4 y 5 muestran el incremento de los ingresos del 1% más rico y el colapso del salario real.

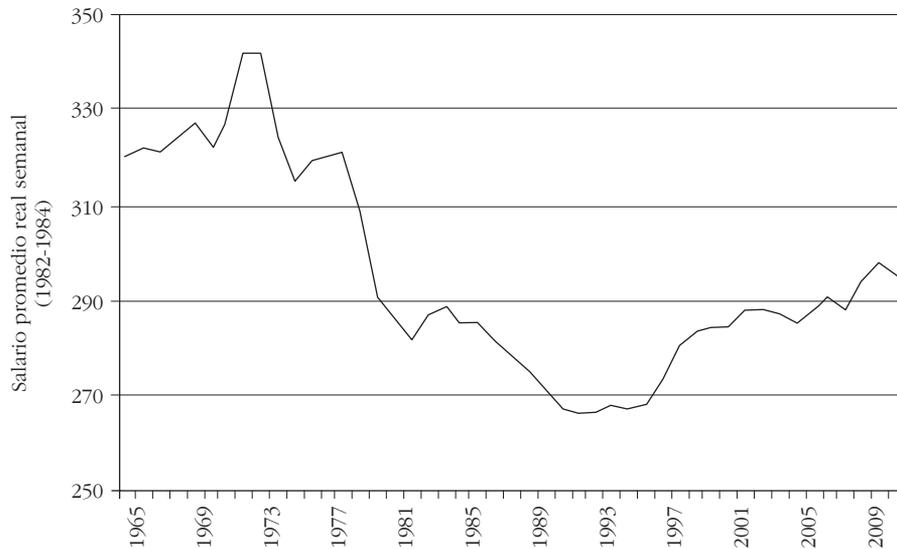
La financiarización es un concepto amplio que expresa los cambios profundos que se han operado en la estructura de la economía y en la sociedad norteamericana desde el decenio de los años ochenta, en virtud de los cuales los intereses del capital oligopólico financiero predominan sobre el consumo, la inversión, la política fiscal y la monetaria, el ahorro y la inversión y la balanza de pagos. Esto ha dado lugar a una economía dominada por la deuda, con notables aumentos en los pasivos de los hogares, las corporaciones y el gobierno, modelo en el que el enfoque del “*shareholder value*” prevalece en el *modus operandi* de lo que John K. Galbraith (1967, p. 74) llamó la tecnoestructura de las corporaciones. Asimismo, con el proceso de financiarización ha aumentado la frecuencia de las crisis financieras y la movilidad internacional de los capitales provocando crisis cambiarias y bancarias en los países subdesarrollados (*cf.* Epstein, 2005; Ertürk *et al.*, 2008).

Gráfica 4. Participación del ingreso del 1% más rico



Fuente: Facundo Alvarado, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty y Emmanuel Saez, *The World Top Incomes Database*, <<http://topincomes.gmond.parisschoolofeconomics.eu>>, 4 de febrero de 2013.

Gráfica 5. Evolución del salario real
(dólares)



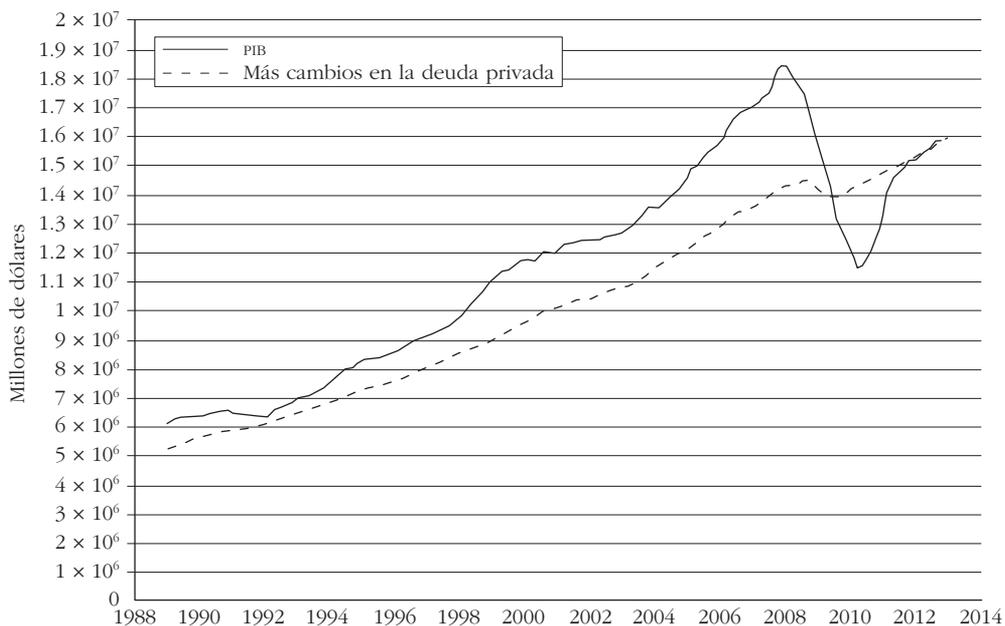
Fuente: *Economic Report of the President*, 2012. Referencia: Earnings in private nonagricultural industries.

El proceso de financiarización oligopólica ha generado profundos cambios en la economía estadounidense desde la era Reagan: la deuda ha devenido el motor de la expansión del sistema económico, del gasto en consumo privado y de las finanzas públicas; el apalancamiento especulativo de las corporaciones tiene como efecto una insuficiente tasa de inversión en capital físico y altas tasas de desempleo (cf. Epstein, 2005; Foster y Magdoff, 2009; Hein, 2013; Palley, 2008). Algunas de las principales consecuencias de la financiarización de la economía norteamericana han sido las siguientes:

1. Creciente papel del mercado de valores en las relaciones económicas: entre 1988 y 1999 la capitalización del mercado de valores como proporción del PIB aumentó de 58 a 163%, y el movimiento o transacciones bursátiles aumentó aún más (de 33% en 1988 a 383% en 2008). Es decir, la capitalización de Wall Street excede al PIB total.
2. Como consecuencia de lo anterior, las ganancias del sector financiero como porcentaje de las ganancias totales de las corporaciones crecieron de 12% en 1948 a 53% en 2001. Así, la razón ganancias distribuidas/ganancias netas después de impuestos más intereses ha crecido dramáticamente. Con la financiarización, las corporaciones han aumentado su propensión a distribuir las ganancias entre los accionistas en forma de dividendos y recompra de acciones.
3. Además del endeudamiento de los hogares y de las corporaciones no financieras (96% y 77%, respectivamente, en 2009), la deuda del sector financiero ha aumentado hasta alcanzar 111% del PIB en 2009. Esto ha conducido a tasas de ahorro personal bajas y aun negativas por primera vez desde la Gran Depresión de los años 1930.

4. La desigualdad en la distribución del ingreso ha aumentado a niveles comparables a la de los años 1920 previos a la Gran Depresión. La acumulación financiarizada de capital ha roto la vieja regulación laboral y la relación capital-trabajo en la industria y la ha reemplazado por una fuerte alianza entre el *shareholder* y la tecnología de la corporación financiera, debilitándose con ello la capacidad de negociación salarial de los sindicatos. De ahí la declinación de los salarios reales. En el ámbito político, la financiarización ha determinado una realineación de las alianzas de los partidos Demócrata y Republicano con Wall Street.
5. La mayor desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza afecta los patrones de consumo —obligando a los hogares a un mayor apalancamiento para mantener estándares de vida tradicionales. Si bien en el nivel microeconómico la deflación salarial contribuye a elevar la tasa de retorno del capital, al mismo tiempo es fuente de fragilidad financiera de los hogares porque la combinación mayor desigualdad de ingreso con apalancamiento genera un efecto riqueza que deprime la propensión al consumo.
6. La acumulación neta del *stock* de capital fijo muestra una tendencia declinante de largo plazo desde los años ochenta, con una breve interrupción durante el auge de la Nueva Economía a fines de los años noventa. Esto tiene que ver con el hecho de que la contribución de las emisiones netas de acciones al financiamiento de la inversión en capital fijo por parte de las corporaciones no financieras ha sido notablemente negativa en valor absoluto.
7. La mayor desigualdad de ingreso, la depresión de los salarios, el apalancamiento del consumo, la disminución de la tasa de inversión fija y el mecanismo de distribución de las ganancias con base en la preferencia por el *shareholder value* (por oposición al mecanismo tradicional “retener e invertir”), a nivel macroeconómico afectan de manera adversa a la demanda agregada. La expansión del sistema queda así a expensas de la deuda como método alternativo para aumentar la demanda agregada. Sin embargo, en el largo plazo las burbujas de deuda no son sostenibles. Por esta razón, la financiarización de la acumulación de capital es una trampa. En el largo plazo, la expansión de la demanda agregada depende crecientemente de la deuda, el crecimiento de la economía se deprime y la tasa de desempleo estructural aumenta. Las gráficas 6, 7 y 8 muestran, respectivamente, el efecto de la deuda en la demanda agregada, la evolución de la tasa de crecimiento del PIB en el largo plazo y de la tasa de desempleo. Nótese que desde los años setenta la tasa de crecimiento de la economía observada se separa de la tendencia de crecimiento potencial; la brecha aumenta en el tiempo.
8. Una vez que se ha incurrido en la trampa de la financiarización, la economía se torna adicta a la deuda, y la bonanza de crédito funciona mientras los precios de los activos aumentan en la bolsa de valores. La economía deviene un sistema Ponzi a niveles micro y macroeconómico.
9. La trampa de la financiarización ha inducido cambios radicales en las políticas fiscal, monetaria y de regulación para acomodar el creciente apalancamiento de los hogares, las corporaciones y las finanzas públicas. La expansión monetaria y el descenso de las tasas de interés tienen como objetivo amortiguar los efectos no

Gráfica 6. Estados Unidos: demanda agregada

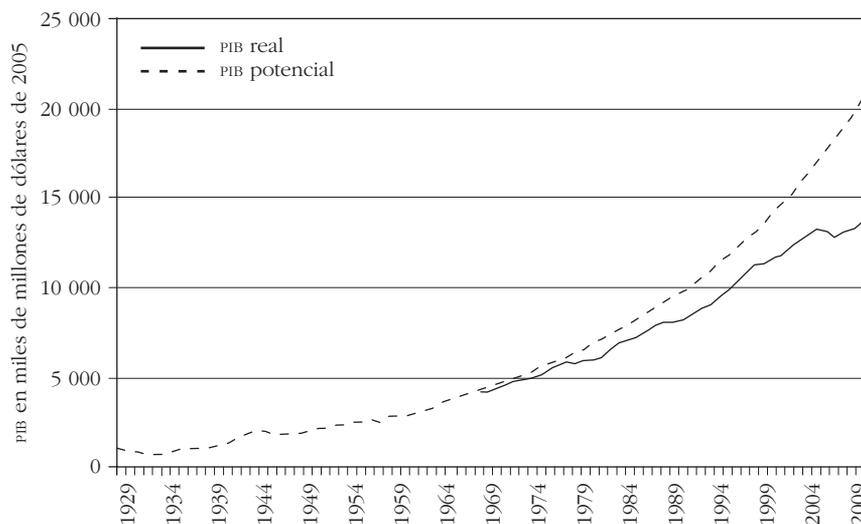


Fuente: <www.debtdeflation.com/blogs>.

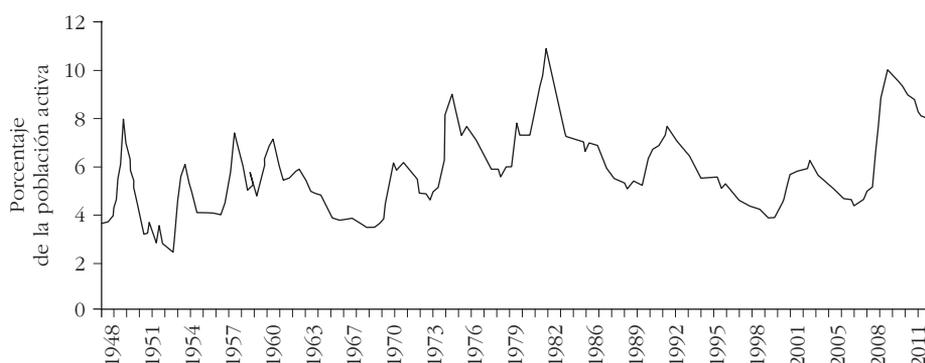
deseados de las finanzas Ponzi y de los choques exógenos. Uno de los efectos no deseados es que la reducción del salario real deprime la demanda efectiva y la tasa de ganancia del capital. La Fed reacciona reduciendo la tasa de interés para restaurar la rentabilidad financiera de las corporaciones (Shaikh, 2011).

10. Finalmente, la trampa de la financiarización tiene implicaciones significativas negativas para la política social del Estado de Bienestar keynesiano y para la democracia económica.

Gráfica 7. Estados Unidos: crecimiento del PIB



Gráfica 8. Estados Unidos: evolución de la tasa de desempleo



V. Implicaciones de largo plazo: debilidad económica y Estado de Bienestar

La economía de Estados Unidos registró una caída de 0.1% en el último trimestre de 2012. A un lustro de distancia del inicio de la GCF en 2007, el letargo económico observado desde entonces parece revelar que esta recesión no es un tropiezo típico como los experimentados durante la segunda posguerra. Se trata más bien de la primera gran depresión del capitalismo financiarizado: la caída del PIB real entre el punto máximo del ciclo alcanzado en 2008 y el mínimo en junio de 2009 fue de 4.7%; las recuperaciones que siguieron a las recesiones típicas de posguerra registraron un crecimiento promedio de 4.6%. En cambio, la “recuperación” actual con dificultades promedió 1.25% entre 2009 y 2012. Esto explica el porqué de la “recuperación sin empleo”.¹³

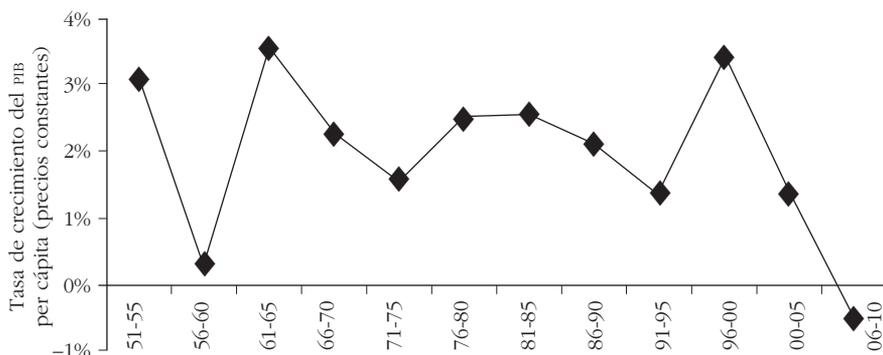
El patrón de recuperación débil y lenta actual tiene que ver con el paradigma de financiarización oligopólica, vigente desde hace tres décadas, periodo durante el cual el sector financiero ha crecido más rápido que la economía real y la productividad y el ingreso per cápita han crecido apenas la mitad en la “era de expectativas disminuidas” (años ochenta a esta parte), en comparación con lo que solían crecer durante el auge keynesiano de la segunda posguerra¹⁴ (gráfica 9).

En los análisis ortodoxos no se advierte relación alguna entre el estancamiento económico prolongado y el paradigma económico de financiarización; y entre éstos, por una parte, y el desequilibrio financiero y la reestructuración de la producción a escala global, liderada por las corporaciones multinacionales que explotan las diferencias salariales mundiales, la hegemonía del dólar y la financiarización de la acumulación de capital. Las corporaciones monopolísticas estadounidenses

¹³ La Ley de Okun ([1962] 1983) dicta que la economía debe crecer a un ritmo superior a la suma del crecimiento demográfico más el incremento de la productividad para que disminuya la tasa de desempleo. Esto significa que la tasa de crecimiento requerida de la economía norteamericana para abatir el desempleo es al menos 2%. Como veremos más adelante, las proyecciones económicas más recientes de la Congressional Budget Office para los próximos 10 años no son halagüeñas para los desempleados.

¹⁴ Antes de 1970, la productividad crecía a un ritmo anual promedio de 3%, mientras que durante 1972 y 1996 creció 1.38% en promedio; 2.46% en 1996-2004, y 1.33% en 2004-2012.

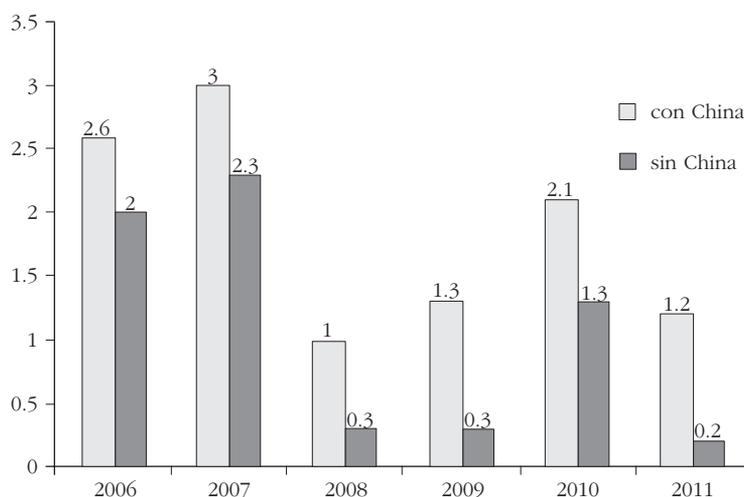
Gráfica 9. Estados Unidos: tasa de crecimiento del PIB per cápita, 1951-2010



han configurado una nueva división internacional del trabajo relocalizando la producción intensiva en mano de obra en la periferia, en virtud de lo cual sus ganancias procedentes del exterior como porcentaje de sus beneficios totales aumentaron de 6 a 21% entre la década de los años 1960 y 2000-2010 (cf. Council of Economic Advisers, 2012, tabla B-91). La división global del trabajo de la acumulación de capital financiero contemporánea se caracteriza por la depresión de los salarios reales a escala global (gráfica 10).

Sin embargo, este *quid pro quo* de la microeconomía corporativa multinacional implicó una metamorfosis en la posición macroeconómica y financiera de Estados Unidos. En efecto, desde los años 1980 ese país se convirtió en el princi-

Gráfica 10. Crecimiento del salario promedio real anual mundial, 2006-2011 (porcentajes)



* Las tasas de crecimiento de 2011 son "estimaciones provisionales" (con base en una cobertura de c. 75%).

Nota: El crecimiento salarial mundial se calcula como un promedio ponderado de crecimiento año a año de los salarios mensuales promedio reales en 124 países, abarcando 94.3% de todos los empleados en el mundo. (Para una descripción de la metodología, véase el Apéndice 1 del Global Wage Database de la oir).

Fuente: Global Wage Database de la oir.

Cuadro 2. Estados Unidos: proyecciones fiscales y económicas
(al 15 de febrero) del Congressional Budget Office (CBO)

Año fiscal	Déficit fiscal (% PIB)	Deuda (% PIB)	Crecimiento PIB real (%)	Inflación (%)	Desempleo (%)	Tasa de interés (bonos del Tesoro a 10 años, %)
2012	7.0	72.5	2.3	2.1	8.1	1.8
2013	5.5	76.5	1.4	1.6	7.9	2.1
2014	4.7	78.9	2.6	1.9	7.8	2.7
2015	3.7	78.7	4.1	2.1	7.1	3.5
2016	3.7	78.0	4.4	2.1	6.3	4.3
2017	3.8	77.6	3.8	2.2	5.6	5.0
2018	4.0	78.3	2.6	2.3	5.5	5.2
2019	4.5	79.7	2.4	2.3	5.5	5.2
2020	4.7	81.3	2.3	2.3	5.4	5.2
2021	4.8	83.1	2.2	2.3	5.4	5.2
2022	5.1	85.1	2.2	2.3	5.3	5.2
2023	5.0	86.9	2.2	2.3	5.3	5.2
2014-2023	4.4	nd	2.9	2.2	5.9	4.7

Notas: cálculos con base en el CBO's Alternative Fiscal Scenario. Se supone que la clase política eliminará el "secuestro" del gasto del gobierno que en teoría se aplicaría a partir del 1 de marzo de 2013; que continuarán los "doc fixes" y que se prorrogarán las diversas exenciones tributarias (*tax breaks*); se proyecta que la deuda aumentará a casi 87% del PIB en 2023, *i.e.*, casi 10 puntos porcentuales más de lo que proyecta la ley actual.

pal deudor del mundo gracias a que es el comprador de última instancia que provee la demanda para las exportaciones del resto del mundo (Palley, 2012), una especie de Minotauro global que absorbe los capitales excedentes del orbe (Varoufakis, 2012).

La globalización de la producción, la deflación salarial, el desequilibrio financiero global y la financiarización son elementos de un mismo modelo de acumulación de capital que conduce al estancamiento productivo, al incremento en las tasas de desempleo, la polarización en la distribución de la riqueza, a la bancarrota fiscal de los gobiernos y a la crisis del Estado de Bienestar que emergió con el capitalismo reformado de la segunda posguerra. Las proyecciones oficiales revelan que el estancamiento de la economía y la fragilidad fiscal y financiera características de los decenios recientes continuarán durante los próximos 10 años (cuadro 2).

El debate en curso sobre el "precipicio fiscal", el "secuestro" del gasto público y el "techo de la deuda", manifiesta que los conservadores aspiran a coronar sus ataques al "keynesianismo" y a la seguridad social agitando las banderas de "la disciplina fiscal" y "la carga social de la deuda". Si la creciente financiarización a lo largo de las últimas tres décadas flexibilizó los salarios reales y reorganizó la arquitectura del sistema financiero mundial, convirtiendo a los hogares y a las empresas en unidades financieras Ponzi, obligando al gobierno a intervenir como prestamista de última instancia y, por tanto, a asumir conductas Ponzi, la austeridad fiscal hoy en boga como antídoto de la crisis terminará, *ceteris paribus*, por dismantelar la seguridad social y sumirá a la economía en una "recesión *à la* Roosevelt" similar a la de 1937, cuando el promotor del New Deal cedió ante las presiones de los

conservadores a favor de la austeridad fiscal, convirtiendo así la incipiente recuperación cíclica en recesión y estancamiento. La expansión de 2002 a 2007, alentada por el capital ficticio que hinchó la burbuja hipotecaria, dejó como saldo una ratio deuda/ingreso disponible igual a 110%; la deuda del gobierno se aproximará a 80% en 2013. Y ya hemos visto que las corporaciones también exhiben hojas de balance deficitarias. Por ello el sector privado ha adoptado estrategias de desapalancamiento absoluto; en el corazón de la crisis la deuda privada disminuyó de su valor máximo de 42 300 millones de dólares en enero de 2009 a 38 800 millones en septiembre de 2012.

Dados los escenarios de desapalancamiento acelerado del sector privado, la imposibilidad de recurrir a la inyección de sumas adicionales de capital ficticio para posponer la crisis y el estancamiento productivo, si la iniciativa de “consolidación fiscal” del Partido Republicano y de los conservadores demócratas con el fin de asegurar la “disciplina fiscal” tiene éxito y se impone, tendría las siguientes consecuencias de largo plazo:

1. La consolidación fiscal reduciría aún más la demanda global y se profundizaría el estancamiento recesivo y aumentaría el desempleo.
2. La austeridad fiscal reduciría más el gasto público que el déficit fiscal, por tanto la crisis fiscal del gobierno no se resolvería sino que se agravaría.
3. Esto obligaría a nuevos episodios de socavamiento del gasto social, degradando más y más el Estado de Bienestar que surgió con el New Deal en la posguerra, lo que implicaría un retorno al capitalismo prekeynesiano.
4. Se degradaría aún más la democracia en los centros de producción y en la economía en general.
5. Evidentemente, no es deseable que ocurra este escenario pesimista. No obstante, si no se materializa la consolidación fiscal es previsible que el estancamiento recesivo asociado a la GCF continúe todavía durante 2015-2018, a menos de que suceda un cambio de política que reemplace el paradigma de financiarización de la acumulación de capital por un modelo económico orientado al crecimiento económico con equidad.

Bibliografía

- Akerlof, G.A., y R.J. Shiller (2009), *Animal Spirits: How human psychology drives the economy and why it matters for global capitalism*, Princeton, Princeton, NJ, University Press.
- Bastiat, Frédéric [1850] (2008), *La Loi*, Marc Baronnet, Nancy.
- Bernanke, B. (2002), “On Milton Friedman’s Ninetieth Birthday”, discurso dado en la Conferencia en Honor a Milton Friedman, en la Universidad de Chicago, noviembre 8; disponible en <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2002/20021108/default.htm>.
- Bernanke, B. (2010), “Causes of the recent financial and economic crisis”, Testimony before the Financial Crisis Inquiry Commission, Washington DC, septiembre 2.
- Boyer, R. (2000), “Is a financed-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis”, *Economy and Society*, **29** (1), pp. 111-145.

- Calomiris, C.W., y P.J. Wallison (2008), "Blame Fannie Mae and Congress for the Credit Mess", *Wall Street Journal*, Nueva York, septiembre 23, A.29.
- Capraro, S., e I. Perrotini (2013), "Revisiting Latin America's Debt Crisis: Some Lessons for the Periphery of the Eurozone", en *Cambridge Journal of Economics*, Special Issue, en prensa.
- Cochrane, J.H. (2009) "How did Paul Krugman get it so wrong?", Casey B. Mulligan's *blog*, *septiembre 11*.
- Cochrane, J.H. (2012), "Is Finance Too big? A response essay" for the *Journal of Economic Perspectives*, following Robin Greenwood and David Scharfstein's "Growth of modern finance."
- Council of Economic Advisers (2012), Washington, *The Economic Report of the President*.
- Epstein, G. (2005), "Introduction: Financialization and the World Economy", en G. Epstein (ed.), *Financialization and the World Economy*, Londres, Edward Elgar.
- Ertürk, I., J. Froud, S. Johal, A. Leaver y K. Williams (eds.) (2008), *Financialization At Work. Key Texts and Commentary*, Londres, Routledge.
- Foster, J.B., y F. Magdoff (2009), *The Great Financial Crisis: Causes and Consequences*, Nueva York, Monthly Review Press.
- Friedman, M. (1968), "The role of monetary policy", *American Economic Review*, marzo.
- Friedman, M. (1977), "Inflation and Unemployment", *Journal of Political Economy*, junio.
- Galbraith, J.K. (1967), *The New Industrial State*, 4a. edición, Boston, Houghton Mifflin Co., 1985.
- Greenspan, A. (2009), "The Fed Didn't Cause the Housing Bubble", *Wall Street Journal*, marzo 11.
- Hein, E. (2013), "Finance-dominated capitalism" and redistribution of income: A Kaleckian perspective", Working Paper No. 746, Levy Economics Institute of Bard College, disponible en <<http://www.levy.org>>.
- Keynes, J.M. [1936] (1964), *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Krugman, P. (1994), *Peddling Prosperity*, Nueva York, W.W. Norton & Co.
- Krugman, P. (2007), *The Conscience of a Liberal*, Nueva York, W.W. Norton & Co.
- Machiavelli, Niccolò [1513] (1532), *De Principatibus (Il Principe)*, Roma, Grandi Tascabili Economici Newton, 1998.
- Mishkin, F.S. (2011), "Over the Cliff: From the Subprime to the Global Financial Crisis", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, núm. 1, invierno, pp. 49-70.
- Ohanian, L.E. (2010), "The economic crisis from a neoclassical perspective", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, núm. 4, otoño, pp. 45-66.
- Okun, A.M. [1962] (1983), "'Potential GNP': Its measurement and significance", reimpresso en J. Pechman, ed., *Economics for Policy Making*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Orhangazi, O. (2008), *Financialization and the US Economy*, Cheltenham, UK, Edward, Elgar.
- Palley, T.I. (2008), "Financialization: What it is and why it matters", en E. Hein, T. Niechoj, P. Spahn y A. Truger (eds.), *Finance-led capitalism: Macroeconomic effects of changes in the financial sector*, Marburg, Metropolis-Verlag.
- Palley, T.I. (2012), *From Financial Crisis to Stagnation: the Destruction of Shared Prosperity and the Role of Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Panico, C., y F. Purificato (2013), "Policy coordination, conflicting national interests and the European debt crisis", en *Cambridge Journal of Economics*, Special Issue, en prensa.

- Perrotini H., I. (2012), "Deuda, deflación y crisis del euro", *Argumentos*, núm. 70, dossier especial sobre la Crisis global, presente y perspectivas, UAM, septiembre-diciembre, pp. 15-35.
- Shaikh, A. (2011), "The First Great Depression of the 21st Century", *Socialist Register 2011*, pp. 44-63.
- Shiller, R.J. (2005), *Irrational Exuberance*, 2a. ed., Princeton, Princeton University Press.
- Skarstein, R. (2011), "Overaccumulation of productive capital or of finance capital? A view from the outskirts of a Marxist debate", *Investigación Económica*, vol. LXX, núm. 276, UNAM, abril-junio, pp. 51-87.
- Stulz, R.M. (2007), "Hedge Funds: Past, Present and Future", Working Paper 2007: 3, Fisher College of Business, The Ohio State University, disponible en <www.ssrn.com/abstract=939629>.
- Taylor, J.B. (2007), "Housing and monetary policy", Cambridge, MA, NBER Working Paper no. 13682, diciembre.
- Taylor, J.B. (2009), *Getting Off Track: How Government Actions and Interventions, Caused, Prolonged and Worsened the Financial Crisis*, Stanford, CA, Hoover Institution.
- The Economist (2010) agosto 28.
- Varoufakis, Y. (2011), *The Global Minotaur*, Londres, Zed.
- White, Lawrence H. (2008), "How did we get into this financial mess?", *CATO Institute Briefing Papers*, núm. 110, noviembre.

Lo que hay detrás de la actual crisis económica.

Una mirada de largo alcance¹

Santos M. Ruesga*

E

stamos asistiendo en los últimos años a una expresión del tremendo descontento social que recorre las sociedades europeas, de forma más intensa en los países mediterráneos aquejados de una singular debilidad económica para hacer frente a los adversos avatares derivados de la crisis financiera que se iniciara en 2007. Millones de ciudadanos están manifestando su malestar frente a una situación y unas políticas que golpean en el núcleo duro de los derechos económicos y sociales (e incluso políticos) acumulados por la ciudadanía a lo largo de décadas de lucha social y consiguientes pactos con los grupos más poderosos. Hoy, éstos parecen estar ganando la partida en una trayectoria que constituye una regresión a épocas pretéritas en las que la miseria y la pobreza de las clases asalariadas ponían a la sociedad al borde de procesos revolucionarios, en ocasiones triunfantes. Ahora, éste ya no es el escenario, a los ojos de los poderosos, sino más bien al contrario.

Recordaba el profesor Josep Fontana² que en la historia “se representa el pasado como una progresión inevitable hacia cada vez más libertad y más ilustración”, para afirmar a continuación que “hasta cierto punto esto era verdad, pero no era, como se nos decía, el fruto de una regla interna de la evolución humana que implicaba que el avance del progreso fuese inevitable —la ilusión de que teníamos la historia de nuestro lado, lo que nos consolaba de cada fracaso—, sino la consecuencia de unos equilibrios de fuerzas en los que las victorias alcanzadas eran menos el fruto de revoluciones triunfantes, que el resultado de pactos y concesiones obtenidos de las clases dominantes, con frecuencia a través de los sindicatos, a cambio de evitar una auténtica revolución que transformase por completo las cosas”. Es decir, la historia está plagada de pasos hacia delante, pero también

* Catedrático de economía aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid.

¹ Texto ampliado de la disertación del autor en el acto público en apoyo a la huelga general del 14 de noviembre de 2012 en España, celebrado en el Ateneo de Madrid.

² Conferencia impartida en la Fundación Cipriano García el 6 de febrero de 2012, bajo el título “Más allá de la crisis”. El texto completo se puede consultar en <www.augustoplato.blogspot.com> y en <<http://revoltaalfrenopatic.blogspot.com/2012/02/josep-fontana-mas-alla-de-la-crisis.html>>, <<http://lopezbullita.blogspot.com.es/2012/02/mas-alla-de-la-crisis-habla-josep.html>> y <<http://cesarperezgomez.blogspot.com.es/2012/02/josep-fontana-habla-de-crisis.html>>.

hacia atrás en esa imaginaria senda de progreso hacia más libertad en todos los ámbitos de las relaciones sociales y hacia más equidad entre las personas.

Conviene pues alargar la mirada analítica más allá de la realidad inmediata, de ajustes y “contrarreformas”, de desahucios y privatizaciones, de políticas de austeridad que frenan el crecimiento y sumergen a la mayor parte de las economías europeas en el desempleo, para tratar de entender que es lo que se apunta con proyección al futuro. Para tratar de ver que se está desarrollando una profunda transformación y no precisamente en la dirección de la “Gran Transformación” que hace unas décadas denominara Karl Polanyi.³

Así, los miedos que perturbaron los sueños de la burguesía a lo largo de cerca de doscientos años se acabaron en la década de los setenta del siglo pasado: “Desde la Revolución francesa hasta los años setenta del siglo pasado las clases dominantes de nuestra sociedad vivieron atemorizadas, llevándoles a temer que podían perderlo todo a manos de un enemigo revolucionario: primero fueron los jacobinos, después los carbonarios, luego los masones, más adelante los anarquistas y finalmente los comunistas”.⁴ El periodo de 1945 a 1975 había sido en el conjunto de los países desarrollados una época en la que un reparto más equitativo de los ingresos había permitido mejorar la suerte de la mayoría. Esta situación de mayor equidad inicia su fin en la crisis de los setenta, coincidiendo con el descenso del miedo entre las clases dominantes a posibles “revoluciones proletarias” (miedo que desaparece totalmente tras la caída del muro de Berlín en 1989).

Cambio que se inicia en Estados Unidos y en Gran Bretaña, adalides por aquellos años del capitalismo más desarrollado, donde los empresarios, bajo el patrocinio de Ronald Reagan y de Margaret Thatcher, decidieron que ése era el momento para comenzar una política de lucha contra los sindicatos, de desguace del Estado de Bienestar y de liberalización de la actividad empresarial. Se trataba en suma de enfrentar un largo periodo de pactos y acuerdos sociales que desde la perspectiva de las clases dominantes había supuesto una caída importante en la tasa de ganancia del capital, eso sí, a cambio de alejar la amenaza revolucionaria por la garantía del pacto social.

Y “muerto el perro, se acabó la rabia”. Desaparecido el modelo económico que compitió durante cerca de un siglo con el capitalismo, la economía de planificación centralizada, bajo la égida del discurso político comunista en sus diferentes facetas, no resultaban necesarias las cautelas tenidas en décadas anteriores.

En este contexto internacional, la crisis del petróleo de los años setenta del siglo pasado sirvió de pretexto para iniciar el cambio.

Se abrió camino un proceso hacia un cambio paulatino del equilibrio entre las diferentes fuerzas sociales, que parecía haberse consolidado tras la segunda guerra mundial bajo la impronta ideológica, en el terreno de la política económica, de los postulados elaborados y difundidos por John Maynard Keynes. Tal equilibrio se desplomó bajo los impulsos de una doctrina ideológica, y de unas políticas

³ Karl Polanyi, *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

⁴ Josep Fontana, véase la nota 1.

acordes con ella, que por encima de pactos sociales pasados, auspició un retroceso histórico en la senda de progreso de las sociedades humanas.

De este modo:

- Observamos cómo avanzan, en las décadas más recientes, los discursos económicos que priman la función del mercado en detrimento de cualquier actuación de los poderes públicos que asumían objetivos de redistribución y reparto del valor añadido por medio de los instrumentos del Estado de Bienestar. El momento y la velocidad de este cambio hacia el mercado como elemento hegemónico de las relaciones de producción e intercambio ha dependido, en cada ámbito político-geográfico, de sus características culturales y sociopolíticas, del grado de desarrollo económico alcanzado y sobre todo de sus particulares equilibrios de fuerzas entre los distintos grupos o clases sociales.⁵
- Que “los márgenes de beneficio han conseguido niveles que no se habían visto desde hace décadas”, y que “las reducciones de salarios y prestaciones [sociales] explican la mayor parte de esta mejora”.
- La paulatina disminución de las contribuciones empresariales al sostén del Estado del Bienestar, e incluso al presupuesto del erario para otros menesteres.
- La desregulación de la leyes que controlaban algunos de los aspectos más relevantes de la actividad empresarial (en aras de un mejor funcionamiento del sistema productivo y de mayores cotas de equidistribución del valor añadido generado) han permitido, entre otros resultados, que las entidades financieras pudieran lanzarse a un juego especulativo con derivados y otros productos de alto riesgo,⁶ al tiempo que abrían una vía a la reducción sistemática de las rentas salariales, dejando el camino expedito a prácticas altamente especulativas que producen ingentes beneficios para un muy reducido grupo de gestores o inversores financieros. Lo que de forma plástica se ha dado en llamar “capitalismo de casino”.

⁵ Resulta interesante constatar cómo uno de los gobernantes que iniciaron las reformas flexibilizadoras en España, realizaba el 15 de noviembre de 2012, en una emisora de radio, una reflexión acerca de la distinción existente sobre las políticas de ajustes que se están llevando a cabo en el país (y en la mayoría de los que integran la Unión Europea), diferenciando entre su vertiente cuantitativa (la cuantía de la reducción del gasto público en diferentes prestaciones sociales) y su cambio cualitativo, abriendo paso a la prestación de ciertos servicios públicos por parte de la iniciativa privada, señalando la gravedad, desde el punto de vista de la futura cohesión social, derivada de la actuación privatizadora, al someter a criterios de mercado lo que hasta la fecha se venía distribuyendo con carácter igualitario

⁶ Hace algunos meses decíamos a este respecto: “Uno de sus efectos [de la crisis financiera] de mayor calado ha sido el crecimiento de la importancia del sector financiero en el conjunto de la economía hasta adquirir una centralidad insólita y que ha tenido efectos graves para el resto de relaciones económicas, una circunstancia que no ha sido exclusivamente el resultado de una mejora de la tecnología y las comunicaciones sino la consecuencia de decisiones de índole política que han transformado el entramado institucional del capitalismo a nivel mundial” (Santos M. Ruesga, “La financiarización de las relaciones laborales”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 30, núm. 2, 2012, pp. 45-65). Aquí se define la financiarización como “el proceso por el cual el sector financiero pasa de ser un actor lateral con fines específicos en la economía mundial a ser un actor central de la misma como financiero, propietario y grupo de interés”.

En suma, asistimos a un rearme ideológico del discurso neoliberal, sustentado en el principio de la eficiencia mercantil —en la idea de que la extensión del mercado a todos los ámbitos de la vida económica y social constituirá la panacea de todos nuestros males— que está dando lugar a un incremento desconocido de la desigualdad social y económica.

Lo que un par de recientes premios Nobel de Economía han caracterizado como la economía “del 1%, para el 1% y por el 1%” (Joseph Stiglitz)⁷ o “la gran divergencia” (Paul Krugman).⁸

Los corolarios de todo este proceso de transformación se pueden concretar en que:

- Los sindicatos son los “enemigos” a desbancar: desde Margaret Thatcher hasta Esperanza Aguirre,⁹ pasando incluso por algunos prominentes adalides de la socialdemocracia, baluartes en el pasado de las organizaciones de asalariados. Así, las organizaciones sindicales quedan como las instituciones que mantienen una firme defensa del pacto social de antaño, como instrumento de un reparto más equitativo, en definitiva, pilar del Estado de Bienestar.
- El impulso de medidas estrictas de políticas de ajustes, con los consecuentes rescates financieros de bancos y países, y las políticas de austeridad materializan el control de los políticos por parte de la oligarquía financiera, en continuo ascenso. Las reformas estructurales que apuntalan estas políticas están, asimismo, orientadas a alterar el reparto de la tarta de la renta, buscando mermar la participación relativa de los salarios, creando una cierta ilusión ficticia en los asalariados por medio de la captación de plusvalías financieras e inmobiliarias efímeras que generan una suerte de “capitalismo popular”.
- Para arribar todo ello a un desmantelamiento paulatino del Estado de Bienestar. Esto significa una *redefinición* de la relación sector público-sector financiero por la que: los instrumentos de regulación son asignados (cuando no lo estaban) a terceros, en nombre de la “sacralizada” eficiencia del mercado y que sin duda la ejercerán en beneficio propio y se obtendrán menos ingresos públicos, desviando montos sustanciales de gasto del sector público en su relación con el sector financiero para ayuda y reordenación de bancos y entidades financieras, es decir, con destino a los rescates bancarios.

⁷ Joseph E. Stiglitz: “Of the 1%, by the 1%, for the 1%”, *Vanity Fair*, mayo de 2011.

⁸ La “gran divergencia” es un término que se aplica desde principios de los años setenta del siglo pasado; se refiere, en Estados Unidos, en Canadá y en los países de Europa, al proceso de crecimiento sustancial de la desigualdad en los ingresos económicos, proceso que sigue su curso. El término fue adoptado por el economista Paul Krugman, premio Nobel de Economía, quien hacía referencia con él, al término la “gran convergencia” (*The Great Compression*) resultado del *New Deal*, de las décadas de 1930 y 1940, cuando la distribución de los ingresos se hizo enormemente más igualitaria en Estados Unidos y en muchos países de Europa. Véase Paul Krugman, “The Conscience of a Liberal”, Nueva York, W.W. Norton & Co., 2007, y Timothy Noah, *The Great Divergence: America's Growing Inequality Crisis and What We Can Do about It*, Nueva York, Bloomsbury Press, 2012.

⁹ Esta última me agradecería con entusiasmo el símil si llegara a leer este texto.

Todo ello está presente en la actual crisis, como discurso ideológico y político subyacente.

Y quizá no se ajuste del todo a la realidad hablar de “errores” en el manejo de los instrumentos de la política económica. Hay errores cuando el gestor no acierta a articular un conjunto de intervenciones sobre la marcha de la dinámica económica que permitan corregir la misma en una dirección determinada o cuando se equivoca al elegir los instrumentos adecuados o al ponerlos en funcionamiento. Pero lo que ocurre, en ocasiones, es que los objetivos deseados son más bien políticamente inconfesables. Y, cuando esto ocurre, la política económica no se equivoca, tan sólo es consecuente con tales objetivos no confesables y no lo es respecto a otros posibles objetivos explícitos, más acordes con lo “políticamente correcto”.

Si tuviéramos claro que los gestores de la política económica tratan de estimular el crecimiento económico y no lo consiguen, estarían errando en su modo de hacer. Pero si los objetivos son otros, posiblemente no estén equivocándose tanto.¹⁰ En suma, hay una hoja de ruta, de largo alcance y plazo, para transformar en profundidad el reparto del valor añadido generado en el proceso de producción-distribución de este capitalismo avanzado de finales del siglo xx y principios del xxi.

No pretende ser éste un discurso apocalíptico, tan sólo es lo deducible de una determinada secuencia histórica que nos ha tocado vivir. Secuencia que muestra sus perfiles más groseros en un gradual proceso de desigualdad económica, política y social así como de paulatino desmembramiento de las instituciones que durante décadas hicieron posible una sociedad más libre y equitativa y, en consecuencia, social y económicamente más eficiente.

Es por esto, concluye el profesor Fontana, “que necesitamos evitar el error de analizar la situación que estamos viviendo en términos de una mera crisis económica —esto es, como un problema que obedece a una situación temporal, que cambiará, para volver a la normalidad, cuando se superen las circunstancias actuales—, ya que esto conduce a que aceptemos soluciones que se nos plantean como provisionales, pero que se corre el riesgo de que conduzcan a la renuncia de unos derechos sociales que después resultarán irrecuperables”.

Lo que se está produciendo no es una crisis más, como las que se suceden regularmente en el capitalismo, sino una transformación a largo plazo de las reglas del juego social, que hace ya cuarenta años que dura y que no se ve que haya de acabar, si no hacemos nada para lograrlo. Y que la propia crisis económica no es más que una consecuencia de la “gran divergencia”. Realmente estamos ante un proceso de transformación que bien podríamos denominar la “revolución de los ricos”, en palabras de mi amigo y colega Carlos Tello.¹¹

¹⁰ Santos M. Ruesga, “Para entender la crisis económica en España”, *Economía UNAM*, 28, enero-abril de 2013, pp. 70-94.

¹¹ Carlos Tello y Jorge Ibarra, *La revolución de los ricos*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2012. El libro arranca con una conocida declaración de uno de las personas más ricas del mundo, Warren E. Buffet: “Desde luego que hay una guerra de clases, pero es mi clase, la clase rica, la que la está haciendo y la estamos ganando” (*The New York Times*, 26 de noviembre de 2006).

Somos ya muchos, por tanto, quienes interpretamos la presente evolución de nuestros sistemas sociales como algo más que una crisis coyuntural del capitalismo, solventable, como otras tantas veces, en un corto espacio de tiempo. Por el contrario, nuestro análisis concluye en que nos enfrentamos a una crisis sistémica que está llegando, en estos años, a un punto de clímax, y quizá, de no mediar procesos sociales en contra, sin retorno. Sería una ingenuidad o un acto de fe bienintencionado pensar (más bien creer con una fe que mueva montañas) que lo que hoy se está intencionadamente deshaciendo, volverá con bríos mañana (más bien dentro de unos años) cuando la situación retorne a unas tasas de crecimiento razonables. En algunos países, en particular, resultará más que difícil, supuesta voluntad política de por medio, reconstruir un mundo más equitativo que en pocos años se habrá tirado por la borda. Volveremos a los tiempos de la pobreza de solemnidad.

Tras esta crisis de civilización en la que estamos inmersos, someramente descrita, entraremos en una nueva era en la que la incertidumbre será el paradigma, en la que los profesionales del riesgo, es decir, los gestores de la incertidumbre, llevarán las de ganar. Como en otros momentos de la historia, la reacción de los menesterosos, de los más débiles, de la mayoría de la sociedad, ahora sin modelos de referencia que infundan miedo a los más poderosos, será crucial para definir el resultado de esta crisis en los próximos años. Seremos capaces de forzar la reconstrucción del “Nuevo Acuerdo” o por el contrario asistiremos a la consolidación de un capitalismo de trazos “salvajes”.

E Lo blanco, lo negro y lo gris en el gobierno de Obama

Arturo Balderas*

El 13 de febrero del año en curso, Barack Obama acudió por cuarta ocasión al Congreso de Estados Unidos para dar cuenta del estado de la nación. Sus primeras palabras fueron el reflejo de la división existente en la sociedad estadounidense: “Hace cincuenta años, John F. Kennedy declaró en esta Cámara que ‘la Constitución nos define no como rivales sino como socios para el progreso’”. Fue una reedición de su presentación como senador en la convención demócrata en 2004 cuando, ante los miles de delegados que abarrotaban la arena, pronunció su famosa frase: “No hay una América liberal y una conservadora, lo que existe son los Estados Unidos de América”. Los tiempos han cambiado y, no obstante sus intenciones de invocar a la unidad para el bienestar y el progreso del país, es evidente que en el año 2013 la sociedad está más dividida. Más allá de las palabras hay una diferencia real, cada vez más profunda, entre los diversos sectores que la integran.

Fue casual que el día en que se inauguró su segundo periodo fuera el mismo del natalicio de Martin Luther King. Lo que no fue casual fue que el Presidente hiciera referencia al sueño del gran defensor de los derechos humanos “de ver caminando de la mano a los niños sin distinción de raza ni credo”. La realidad es que sigue siendo una aspiración de buena parte de la sociedad. El simbolismo fue empleado por el Presidente para invocar la necesidad de igualdad, ya no sólo para las minorías de color, sino para las de sexo y de raza. Fue contundente cuando dijo “nuestra jornada no estará completa hasta que nuestras hermanas y hermanos gay sean tratados como iguales ante la ley”. No fue poca cosa cuando entre el millón de personas que se congregaron para asistir a la ceremonia, estaban presentes legisladores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia, gobernadores y varias decenas de funcionarios para quienes tal afirmación fue una disonancia en la partitura conservadora en la cual están chapados. En ocasión tan especial, no podía faltar un guiño a los migrantes, cuando se refirió a ellos como “los esforzados inmigrantes que ven esta tierra como una oportunidad”. Fue un merecido reconocimiento al masivo apoyo que recibió de las comunidades de origen latino y asiático en la elección pasada.¹

* Periodista.

¹ Barack Obama, Discurso de inauguración, 12 de febrero de 2013.

No faltaron quienes criticaron el discurso de Obama diciendo que mostró nula disposición para escuchar las propuestas y sugerencias de sus opositores. Haciendo un recuento de lo sucedido en los primeros cuatro años del gobierno de Obama se le pueden criticar muchas cosas, pero es inaudito que se continúe acusándolo de ignorar a quienes piensan diferente que él.

Por haber tratado de encontrar el consenso con sus oponentes estuvo a punto de fracasar en uno de sus más ambiciosos proyectos: la reforma del sistema de salud. Cabe recordar que él recomendó a sus compañeros de partido acudir a la plaza pública para explicar los alcances de la reforma y recoger las sugerencias sobre la forma de mejorarla. En las asambleas populares que se organizaron con esa finalidad no pocos conservadores lanzaron una campaña que no sólo tergiversó los fines de la reforma sino que difamó y agredió a quienes trataban de explicar sus alcances y recoger opiniones para incorporarlas y darle un carácter más universal. Fueron muchas las ocasiones en que se debieron suspender los mítines ante la actitud agresiva y grosera de quienes disentían con la reforma, y, peor aún, debido a la presencia de personas armadas cuyo fin era atemorizar a los asistentes. A la postre, el resultado de ese proceso de información, cuya finalidad, hay que repetirlo, era crear un consenso para aprobar la reforma, fue una de las razones por las que los demócratas perdieron la mayoría en la Cámara de Representantes en las elecciones de 2010. Por lo menos 60 aspirantes de su partido a formar parte de la Cámara Baja perdieron la elección. En su lugar llegaron principalmente quienes en el Partido Republicano integran el grupo llamado Tea Party, representante de los sectores más conservadores de la sociedad.

No obstante esos lamentables episodios, Obama reiteró su voluntad de incluir a todos los legisladores en las propuestas y decisiones de su gobierno. En respuesta a los que lo han acusado de promover el socialismo, aseguró ser respetuoso con la ideología de libre mercado que ha prevalecido desde que fue fundado el país. Para que no hubiera duda lo reiteró cuando dijo: “Juntos hemos descubierto que el libre mercado sale adelante cuando está sujeto a reglas que aseguran la competencia y la justicia”.

Escuchando el discurso de Obama, y la soltura con la que fue pronunciado, se pudiera pensar que en esta segunda etapa de su gobierno la zozobra que caracterizó los cuatro años previos de su gestión sería cosa del pasado. Al menos fue lo que expresaron quienes en los medios de comunicación comentaron su discurso. Su contundente triunfo en las elecciones de noviembre, en las que ganó con holgura el colegio electoral y el voto popular, justificaban esa confianza. Ese capital político le permitirá arriesgar más para imponer una agenda que en muchos sentidos fue obstaculizada en su primera gestión. A esa ventaja hay que agregar una no menos relevante: no estará preocupado por otra reelección. Quedará atrás la cautela política para evitar perder a los votantes de uno y otro extremo del espectro político y podrá ser firme en su decisión de enfrentar el obstruccionismo que con seguridad le antepondrán sus adversarios tantas veces como lo juzguen oportuno. Sabe que la mayoría que votó por él espera una mayor firmeza en sus decisiones.

Ese antecedente fue determinante cuando ganó el episodio del aumento en el techo de endeudamiento. Puso en jaque a los legisladores republicanos al advertirles que serían los responsables del catastrófico efecto que dicha negativa pudiera tener para la aún incipiente recuperación de la economía. Posteriormente ganó la batalla del “precipicio fiscal” que amenazaba con dejar sin presupuesto a la nación. Su propuesta de aumentar los impuestos a quienes ganan más de 250 000 dólares al año tuvo que ser negociada y cedió aumentando ese tope a 400 000 dólares anuales. Reconoció que ceder en la negociación era necesario para evitar un daño mayor. Muy pronto se percató de que ése fue un triunfo efímero, como suelen ser los triunfos en política. Al “precipicio fiscal” siguió el “secuestro presupuestal”, cuyo antecedente fue el acuerdo que tomó el Congreso a mediados de 2011 para reducir el déficit fiscal. El acuerdo establecía el compromiso del Congreso para estudiar la forma de disminuir el déficit mediante la combinación de un aumento en los impuestos y un corte selectivo en los gastos. Dicho de otra forma, se consideró que la forma más conveniente de curar al enfermo era administrarle medicamentos y sólo en último caso emplear el bisturí en una cuidadosa cirugía.

El Presidente insistió en que la forma más saludable de hacerlo era aumentar los impuestos a quienes reciben más ingresos y además eliminar una serie de subsidios y exenciones a las corporaciones y los presidentes, directores y gerentes de multitud de corporaciones mediante los cuales evitan el pago de miles de millones de dólares al fisco. Los republicanos en el Congreso se negaron a ello, argumentando que era suficiente con el aumento de impuestos decretado a principios de 2013. Esta vez el acuerdo no llegó y se efectuó un drástico recorte presupuestal de 85 000 millones de dólares, que dejó al país sin una serie de servicios elementales que son responsabilidad del gobierno federal. Una vez más fue obstaculizada la propuesta del Presidente por la presión del grupo más conservador del Congreso encabezado por los integrantes de la fracción republicana del Tea Party, quienes incluso ignoraron a diversos legisladores de su propio partido que buscaban un acuerdo para evitar llegar al extremo de “secuestrar el presupuesto”. Vale aquí parafrasear lo dicho por Michael Tomasky en el sentido de que los republicanos han creado un sistema perverso de incentivos políticos que premian la obstrucción del proceso legislativo y castigan la cooperación con los demócratas en el Congreso en la administración legislativa. El resultado es que esa actitud irresponsable ha puesto una y otra vez al país al borde del precipicio.²

Consciente de las causas que ocasionaron los tropiezos en los primeros cuatro años de su gobierno, Obama parece haber entendido que la única forma de “adecentar” el sistema social y salvar la economía del libre mercado, tan ponderada por los propios conservadores, es necesario algo más que el consenso, la voluntad de escuchar y la paciencia. Esperar que esos mismos conservadores entendieran y además fueran responsables con toda la sociedad, le costó más de un dolor de cabeza. Entendió que no están dispuestos a concederle una victoria por nimia que

² Michael Tomasky, “Obama’s Big, Quiet Transformation”, *The New York Review of Books*, 7 de febrero de 2013.

sea. Por ello, ante la necesidad de concretar algunas de sus propuestas más urgentes y necesarias para el país y la negativa de sus opositores a aprobarlas, decidió apelar a la mayoría de quienes le dieron el voto para reelegirse. Como lo hizo en el caso del aumento al techo de endeudamiento, acudió una vez más a la plaza pública para explicar la necesidad de superar el *impasse* que causó el “precipicio fiscal”, y volvió a hacerlo en el caso del “secuestro presupuestal”. Apeló a los ciudadanos para que exigieran a sus representantes en el Congreso mayor congruencia para proteger los intereses de la mayoría y no los de un grupo reducido, por poderoso que sea, fue el trasfondo de su llamado a la sociedad.

Las razones que han operado en el respaldo popular a Obama han sido también una arma de dos filos. Entre las promesas que despertaron más entusiasmo en su campaña fueron la reforma al sistema financiero, la protección al medio ambiente, la reforma migratoria, el apoyo a quienes perdieron su casa, finalizar con la guerra en Irak, retirar las tropas de Afganistán y cerrar la prisión de Guantánamo. De las más de 500 promesas que, según la organización PolitiFact hizo Obama entre 2008 y 2012, cumplió 45% de ellas, 24% las ha ejecutado en parte, 22% no se han cumplido y el resto están en proceso.³ Entre ellas hay una amplia gama de temas, desde algunos muy particulares e incluso triviales como el de promover que en las áreas metropolitanas existan sitios para estacionar bicicletas o que se modifique el sistema de los juegos de la postemporada colegial de fútbol americano hasta los de cerrar la prisión militar de Guantánamo, apoyar a quienes perdieron su casa en la crisis inmobiliaria y por supuesto la reforma a los sistemas de salud y de migración. En un momento dado, el incumplimiento de algunas de esas promesas, como fueron la reforma trunca al sistema financiero, la posposición en el cierre de la prisión militar de Guantánamo y la reforma migratoria, amenazaron con descarrilar su reelección por el desencanto de millones de sus simpatizantes.

El libro blanco

Para fines prácticos se puede hacer un resumen de las promesas de Obama dividiéndolas en cuatro grandes categorías: económica, social, justicia y de política exterior.

En materia de política económica, sin lugar a duda su mayor logro fue estabilizar la economía después de que su antecesor la dejó en ruinas. Además de extender el apoyo al sector financiero, después de que Bush inyectó 700 000 millones de dólares para reparar el daño (Bailout y TARP), otorgó préstamos por 25 000 millones de dólares a la industria automotriz para salvarla de la quiebra y, lo que fue más importante aún, salvó el empleo de un millón de trabajadores que se hubieran visto afectados directa e indirectamente por el cierre masivo de plantas automotrices. Además:

³ Diversas organizaciones han dado seguimiento a las promesas de Obama entre ellas PolitiFact, que es la que con mayor detalle ha publicado información al respecto. Otra es FactCheck, de la Annenberg Foundation, un programa de la Universidad de Pittsburgh; ambas son organizaciones no lucrativas e independientes. La relación en este documento es parcial e intenta sintetizar la publicación en la página electrónica de ambas organizaciones.

- Después de una ardua lucha con el sector más conservador del Congreso, logró aumentar impuestos a quienes ganan más de 400 000 dólares al año, y al mismo tiempo extendió la disminución de impuestos para quienes perciben un menor ingreso de ese límite. Al mismo tiempo canceló buena parte de las exenciones y deducciones a los sectores de altos ingresos.
- Autorizó préstamos blandos a los pequeños negocios y formalizó una carta de derechos de los tarjetahabientes.
- El colofón del paquete de salvamento fue lograr una disminución en el nivel de desempleo que en 2009 rebasaba el 12% y a finales del mes de noviembre de 2012 se redujo a 7.9 por ciento.

En materia de política social sus logros no han sido pocos:

- El de mayor relieve es la reforma al sistema de salud. Mediante esa reforma están en proceso de integrarse más de 35 millones de personas que carecían de seguro y planes médicos. Se prohibió a las compañías aseguradoras negar el seguro a quienes tuvieran antecedentes de padecimientos de salud y también aumentar la prima de seguro por concepto de una enfermedad grave o una intervención quirúrgica. Extendió a 26 años la edad de los dependientes para tener el derecho de compartir el seguro médico con sus padres.
- En el aspecto educativo promovió una mayor atención a los niños en edad preescolar mediante el programa Head Start; amplió el programa de apoyo e incentivos a maestros y estudiantes de educación primaria; incrementó el monto de incentivos a los maestros que promuevan la innovación educativa.
- Entre las decisiones que beneficiaron a la población indocumentada está el haber pasado una orden ejecutiva para que se suspendieran los procesos de deportación de los jóvenes que, habiendo llegado de niños al país, estuvieran cursando algún nivel de educación obligatoria.
- Incrementó el fondo de ayuda a estudiantes de bajos recursos y emitió una orden mediante la cual se disminuyen sustantivamente los intereses de los préstamos para los estudiantes de educación superior.

En materia de justicia:

- Emitió una orden ejecutiva para acabar con la política conocida como “Don’t Ask, Don’t Tell” en las fuerzas armadas, que se refería al acuerdo tácito de preguntar por la preferencia sexual de una persona y tampoco permitir que los miembros de ese cuerpo se declararan homosexuales o lesbianas. En la actualidad no hay restricción alguna para manifestarlo abiertamente sin riesgo de recibir alguna sanción.
- En otro ámbito de la justicia, fortaleció los recursos destinados al programa contra la violencia hacia las mujeres.
- Promovió la persecución contra los crímenes de odio y reforzó los medios para perseguir y castigar la pornografía infantil en internet.
- En cuestión de delitos financieros, creó nuevas penas para quienes cometan fraudes inmobiliarios y reforzó la ley antimonopolio.
- Para evitar una nueva quiebra del sistema financiero, promovió una reforma cuyo fin es el control más estricto de ese sector, incluyendo severas penas a

quienes violen los reglamentos que lo rigen. La propuesta quedó a medias por la abierta oposición de Wall Street y sus representantes más conspicuos en el Congreso.

En materia de medio ambiente:

- Incrementó los fondos para la protección de parques nacionales y la conservación de la tierra y del agua.
- Alcanzó la meta de 10% de energía renovable.
- Elevó los estándares en el uso de energía proveniente de combustibles fósiles.
- Estableció un sistema de créditos para quienes adquieran autos híbridos (electricidad y gasolina).
- Promovió la inversión en todo tipo de energía renovable.
- Duplicó el gasto en la investigación de combustibles no contaminantes.
- Promovió que los estados otorguen incentivos para que en los servicios se reduzca el consumo de energía.
- Incrementó el presupuesto para la Agencia de Protección del Medio Ambiente.

En materia de política exterior:

- Fortaleció el fondo para la cancelación de deuda a países pobres.
- Renovó el acuerdo con Rusia para la reducción y la no proliferación de armas nucleares.
- Decretó el derecho irrestricto para visitar a familiares y enviar dinero a Cuba.
- Ordenó el regreso de las tropas de Irak y el inicio de la salida de Afganistán.

El libro negro y el gris

La relación de las promesas incumplidas de Obama, además de ser más reducida, tiene un carácter más ambiguo. Con excepción de algunas de las que el Presidente definitivamente no se ocupó, muchas otras no pudieron ser cumplidas por factores que escaparon a sus deseos y sobre todo a su control.

En materia económica:

- Eliminar las maniobras mediante las cuales las compañías petroleras deducen impuestos y también los bonos que los directores de esas empresas se otorgan.
- Prohibir que las compañías en proceso de quiebra otorguen bonos a sus ejecutivos. Esto ha sido más escandaloso aún en las corporaciones financieras.
- Impulsar que algunas de esas empresas paguen los salarios devengados, durante el periodo en que se concreta una quiebra, sin afectar los beneficios a los que tienen derecho sus trabajadores.
- Crear un fondo de apoyo para quienes pierdan su casa por no poder cumplir con los pagos hipotecarios.
- Reforzar las leyes contra los monopolios agroindustriales.
- Hacer cumplir el pago de impuestos a las ganancias extraordinarias de compañías petroleras.

En materia social:

- Obligar a las empresas el pago de siete días al año por concepto de enfermedad.

- Insistir en que los estados modifiquen sus leyes de adopción para dar un trato igual a las parejas del mismo sexo.
- Elaborar una propuesta que prohíba el reemplazo de los trabajadores que están en huelga.
- Evitar que las compañías farmacéuticas obstruyan el ingreso al mercado de las medicinas genéricas.
- Promover la reforma migratoria.

En materia de justicia:

- Restaurar el derecho de *babeas corpus* a los combatientes enemigos.
- Crear una base de datos con acceso público que contenga los contratos asignados mediante influencias.
- Cerrar definitivamente la prisión militar de Guantánamo.

En materia de política exterior:

- Formar un grupo internacional de ayuda a los refugiados de la guerra de Irak y autorizar un fondo de al menos 2 000 millones de dólares para ese fin.
- Duplicar el fondo de ayuda exterior de 25 a 50 000 millones de dólares.
- Reinstalar dentro de su gobierno un enviado especial para cuestiones latinoamericanas.

En materia de medio ambiente:

- Regular la contaminación producida por hatos de ganado.
- Restablecer el fondo para el programa mediante el cual se garantiza que los agentes contaminadores paguen por la limpieza del medio ambiente.
- Garantizar que con las ganancias de las empresas perforadoras que operan en el mar se integre un fondo para la protección del medio ambiente en caso de huracanes.
- Establecer una política para reducir el uso del carbón y sus niveles de contaminación.
- Emplear los ingresos del sistema de certificados provenientes de la reducción de la contaminación para promover el uso de energía limpia y la restauración del medio ambiente.

La realidad

La lista de promesas cumplidas e incumplidas es larga y exhaustiva. En algunos casos hay una línea muy delgada entre el cumplimiento, el incumplimiento y el proceso de las promesas. En otros casos los objetivos y su campo específico de aplicación se traslapan. Hay otros elementos positivos y negativos en el gobierno de Obama, como por ejemplo su programa de “ciudades seguras”, mediante el que se deportaron miles de personas equivocada e injustamente. El resultado fue que el gobierno dio marcha atrás ante las protestas generalizadas por la comunidad de origen latino. Sin embargo, ese análisis escapa a la intención de este documento y quedará para otra ocasión.

Como suele suceder cuando se evalúa la efectividad del gobierno, siempre hay una cuota de subjetivismo. Se puede estar de acuerdo con Obama acerca de que la combinación de los éxitos y los fracasos de su gobierno ha sido producto de

su determinación por llevar adelante una agenda que, con todo y sus limitaciones y deficiencias, fue planteada con un espíritu de concertación, pero sobre todo de equilibrio y justicia social. Sin embargo, el celo revanchista de quienes no le perdonan haber llegado a la primera magistratura evitó que buena parte de esa agenda no se cumpliera o se cumpliera sólo a medias: el plan de salud, la regulación del mercado financiero y la protección al medio ambiente, por sólo mencionar algunos.

Cabe la duda de si en su origen el largo alcance de las propuestas de Obama estaban planeadas para aterrizar en una negociación en la que se cediera una parte de ellas para concretar lo esencial de ellas. Por sus discursos y antecedentes se puede llegar a la conclusión de que para él, en el ejercicio del poder y las negociaciones que derivan de su ejercicio, no hay una suma cero. La intención reformadora es lo que caracteriza cada una de esas negociaciones. No es un radical y tampoco ha pretendido cambiar de raíz el sistema. Reformarlo y renovarlo para garantizar su subsistencia ha sido su meta. Por ello, sus seguidores se frustraron y desesperaron cuando en las decisiones siempre estuvo la concesión de por medio. Uno de los mayores reclamos que se le hizo fue haber formado su equipo económico con personajes que en alguna forma estaban relacionados con los causantes del descalabro económico que sufrió el país. Queda para la especulación si otro equipo formado por diferentes políticos, economistas, abogados y asesores hubiera podido superar esas condiciones en el mismo lapso. Lo cierto es que el país volvió a crecer y el desempleo cedió como resultado de las medidas que ese grupo tomó.

El reverso de ese logro es que las condiciones que determinaron la crisis no parecen haber cambiado mucho. Wall Street y los barones que lo habitan siguen incrementando sus ganancias exponencialmente, y las regulaciones para evitar la especulación y el fraude son un pálido remedio para evitar una nueva crisis. Cada vez que el gobierno de Obama ha intentado hacer alguna reforma en ese asunto se ha topado con una pared de intereses cuya expresión más preclara está en un puñado de congresistas al servicio de esos intereses. Esto es más evidente por las crecientes diferencias entre quienes más ganan y quienes ven que sus condiciones de vida paulatinamente se deterioran. En todo caso, por mucho que haya sido el desencanto de sus seguidores no parece haber sido suficiente para darle la espalda.

A final de cuentas el juicio sobre los primeros años del gobierno de Obama lo hizo la mayoría de los votantes que le concedió otros cuatro años al frente del gobierno.

Proponiendo rutas*

Ana Galván**

La empresa de reformar y ampliar las reformas, obliga a poner en el orden del día de la reforma del Estado un cambio mental y cultural que abra las puertas a nuevas formas de participación social y de ética pública. De aquí que para hablar de la reforma del Estado, sea necesario entender primero la crisis del Estado mismo.

Ahora parece claro que el retraimiento estatal, la renuncia a la formulación de proyectos y diagnósticos, fue una acción deliberada; acción que ha tenido efectos importantes sobre la vida social y económica, en algunos casos destructivos sobre sectores y ramas productivas, regiones y grupos sociales. Se renunció a la industrialización y al pleno empleo como proyecto y se apostó al predominio del mercado. Los resultados están a la vista: una economía que es incapaz de crear los empleos que requiere la población; un crecimiento de la pobreza y de las desigualdades; en suma, una sociedad insegura y desprotegida.

Es por esto que la Universidad Nacional Autónoma de México y la Asociación Nacional para la Reforma del Estado realizaron en agosto de 2010, en el marco de las diversas y variadas formas que adoptaron los festejos y las reflexiones del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución, una serie de mesas académicas con la intención de intercambiar ideas, identificar problemas y proponer líneas de acción, para contribuir a (re)encontrar señas de identidad nacionales.

Desde variados miradores pero teniendo como denominador común la visión de que la recuperación del Estado y su reforma es un tema con marcados tintes

* Ricardo Valero (coord.), 2010. *Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación*, México, UNAM, 2012.

** Socióloga.

políticos. Que está vinculado con el desarrollo que queremos, con la nación a la que aspiramos, la casi treintena de académicos, investigadores, y políticos convocados, se refirieron a diversos aspectos: la crisis del Estado nacional; el Estado de derecho; los derechos humanos; la seguridad; las reformas constitucionales; la democracia y sus crisis; el sistema presidencialista; la soberanía y desarrollo; el Estado de bienestar; la reforma laboral; la cultura política, y la Universidad y el conocimiento.

La crisis del Estado nacional es abordada por Guillermo Hurtado, quien pone el énfasis en la educación como herramienta para “democratizar la democracia”. “La transición del siglo XXI tendría que ir más allá de lo electoral para llegar a la ciudadanía... dejar de esperar que sean *otros* los que solucionen los problemas y asumir la responsabilidad” (p. 33).

Patricia Galeana, enfatiza en el respeto irrestricto a la laicidad. De haber sido un país a la vanguardia en materia de separación Iglesia-Estado, la regresión que ahora priva es “una muestra de la crisis del Estado mexicano... Una sociedad plural no puede tener religión de Estado. Sin laicidad no puede haber democracia” (p. 45).

Cinco son las carencias que Francisco José Paoli señala: inexistencia de un sistema educativo de calidad, eficiente financieramente; falta de ingresos; un régimen político que estimula el enfrentamiento entre los actores; un sistema de justicia que no imparte justicia, y un sistema de comunicación que sólo responde a sus intereses.

Josefina Zoraida Vázquez recurre a la historia para recuperar la identidad, pero a una historia que deje de pulir el bronce. El conocimiento como vehículo para transformar no para mantener maniqueísmos.

El Estado de derecho es examinado por Genaro Góngora, Miguel Concha, Mónica González y Diego Valadés. El ministro Góngora propone modernizar el término de derechos humanos “darle mayor amplitud a fin de corresponder al modelo de Estado democrático que exige la actualidad; el Estado social con los derechos sociales y sus garantías” (p. 64).

En opinión de Miguel Concha se requiere modificar ciertos artículos de la Constitución; entre los objetivos que se buscan con las modificaciones están reforzar las garantías y mecanismos de protección así como introducir la perspectiva de género.

Mónica González destaca el riesgo de la generalización del miedo como factor coadyuvante para la crisis del Estado. “La actuación pública en materia de seguridad está en el límite, cuando no en franca ilegalidad...” (p. 82). En su opinión el “mejor antídoto para la inseguridad es la vigencia del Estado de derecho y el respeto pleno de todos y cada uno de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales” (p. 83).

Diego Valadés tras señalar que el de la seguridad no es un asunto policiaco sino político, advierte: “El Estado constitucional entra en crisis cuando la acción estatal se desborda en perjuicio de las libertades o cuando se colapsa y deja a la sociedad sin defensa” (p. 95). Su conclusión es un poco sombría: “resulta improbable tener resultados satisfactorios para el binomio libertad-seguridad en tanto no

sean superados los elementos constitucionales que mantienen la fuerte estructura unipersonal del gobierno... por su arcaísmo, el orden constitucional mexicano sigue dependiendo del talante democrático o autoritario de los gobernantes” (p. 110).

La relación entre democratización y política es abordada por Jorge Carpizo, quien revisita su preocupación en el tema de la pertinencia, o no, de una nueva Carta Magna. Parte de un criterio claro: más allá de un ejercicio teórico o académico, “se crea una nueva Constitución cuando existe una ruptura —pactada o no— del orden jurídico” (p. 133). En su opinión lo que México requiere es “crear una ética política”; propone cinco reformas prioritarias: transformar tanto las procuradurías, como los órganos fiscalizadores, y los institutos de acceso a la información en órganos autónomos. También, dotar de verdadera independencia técnica a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, e incluir la iniciativa popular y el referendo. Asimismo, contempla la necesidad de prever la ausencia del titular del Poder Ejecutivo federal.

Para John Ackerman, el problema es la permanencia de un subdesarrollo político que califica de “lógicas del malinchismo, elitismo, y la teleología. El malinchismo surge a partir de un desprecio por la cultura y la historia [para] el elitismo la clase media ‘civilizada y bien ‘portada’ es la que nos sacará de problemas... el pensamiento teleológico se detecta en el lamento de la ‘parálisis’” (pp. 144 y 145).

Alberto Aziz, por su parte, se centra en la calidad de la democracia: “Nuestra democracia, asegura, no está al borde de una ruptura institucional... pero sí muy lejana de un escenario de calidad y consolidación... Estamos ante una democracia con una política muy debilitada... Una democracia sin autoridad y un aparato estatal debilitado” (pp. 153 y 154). En su opinión, superar la crisis del Estado tiene que ver con un funcionamiento democrático de la democracia. “[Un Estado de derecho] es un sistema legal que pone límites al poder político y le determina el dispositivo de su propia capacidad y puede generar los elementos para construir su gobernabilidad. Estamos hablando de control, de autonomía y de representación” (pp. 184 y 185).

Finalmente Francisco Valdés aborda las reglas de operación del régimen político. “Mientras las reglas del sistema presidencialista tenían incentivos (positivos y negativos) para la cooperación... la democracia competitiva bajo predominio de un régimen formal y real correspondiente en la medida al sistema anterior se caracteriza por la presencia de mayores incentivos para la desertión que para la cooperación” (pp. 167 y 168). En su opinión la reelección legislativa consecutiva e indefinida; la readecuación de relaciones en el Congreso de la Unión y entre los poderes de la Federación, y una nueva sintonía del Estado con la justicia social, actuarían como detonantes de un nuevo sistema político.

Soberanía y desarrollo, temas centrales de la modernidad, son abordados por Víctor Flores Olea, Eugenia Correa, Enrique González Pedrero, Javier Jiménez Espriú, Alberto Montoya, Jorge Eduardo Navarrete y Ricardo Valero. Los autores coinciden en que, a partir de la apertura económica y la adscripción al proceso más reciente de globalización, la nación ha perdido soberanía, lo que apuntan, se ejemplifica en los criterios monetarios y macroeconómicos que en los últimos

decenios se han adoptado. Sin desarrollo no hay nación. Sin empleo no hay economía que sirva. Sin política tributaria no hay Estado que funcione. Sin educación no hay ciudadanos. Sin ciudadanos no hay democracia. Sin conocernos y reconocernos no es posible estar en el mundo.

Rolando Cordera Campos, Graciela Bensusán, José Luis Calva, Alberto Cano, y Carlos Tello adjetivan el Estado de Bienestar. Hablan de un Estado social de derecho y de derechos universales y exigibles; de reforma laboral que no confunda flexibilidad con falta de derechos; de vincular productividad con capacitación no con bajos salarios; de nuevas relaciones entre sindicatos-Estado-empleadores; de ser capaces de diseñar una nueva estrategia de desarrollo que permita crecimiento económico sostenido, socialmente equitativo y ambientalmente sustentable.

Juan Ramón de la Fuente, Lourdes Arizpe, Ruy Pérez Tamayo, Rosaura Ruiz y Alma Herrera abordan el amplísimo campo de la cultura y el conocimiento. Financiamiento a la educación; incorporación de nuevas tecnologías; impulso a la investigación; derechos y capacidades culturales; apoyo y financiamiento a la ciencia; innovación y aprendizaje son aspectos en los que los autores fijan su atención y proponen caminos.

El fortalecimiento de la nación y la reforma del Estado son, o deberían serlo, ejercicios permanentes de crítica y reflexión que pueden contribuir a empujar la forja de grandes acuerdos nacionales como la convocatoria de Mariano Otero en el siglo XIX quien a pesar de las diferencias existentes confiaba en la posibilidad de llegar a acuerdos en asuntos centrales que, una vez definidos fueran la base de un convenio que todos se comprometerían a respetar.

Es en este sentido que proyectos como el convocado por la Universidad Nacional Autónoma de México y la Asociación para la Reforma del Estado no pueden dejar de ser saludados y atendidos. La posibilidad de un gran acuerdo nacional convoca al espíritu de asumirnos como una comunidad nacional volcada al mundo, consciente de sus tiempos y atenta a los desafíos.

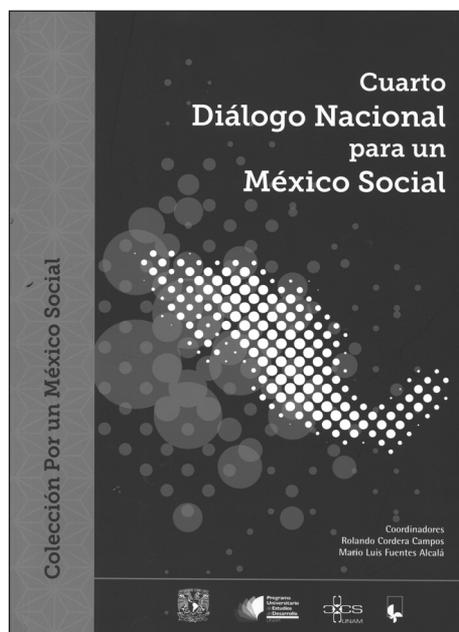
Diálogos para un desarrollo renovado

Rolando Cordera Campos y Mario Luis Fuentes (coords.), *Cuarto diálogo nacional para un México social*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Seminario Universitario de la Cuestión Social, 2012

Con el propósito de ir construyendo puentes tendientes a identificar agendas prioritarias para un nuevo curso de desarrollo, uno en cuyo centro esté la realización de la reforma social, así como con la intención de generar propuestas para la transformación del entramado jurídico e institucional capaz de dar soporte a los derechos sociales, es que el SUCS y el PUEd, en colaboración con la Coordinación de Humanidades, llevaron a cabo la realización de un cuarto diálogo nacional (2012), continuación de los encuentros iniciados en 2007, enmarcados en la necesidad de construir consensos que sean útiles para impulsar un nuevo modelo de Estado de Bienestar cuyas propuestas y políticas desemboquen en la centralidad de la cuestión social.

El contenido del libro da cuenta de la amplitud de la discusión y de los temas abordados que, directa e indirectamente se relacionan con el carácter de un nuevo Estado de Bienestar (de derecho, democrático y social). Mercado de trabajo; derechos humanos; desarrollo sustentable; cambio climático; conocimiento y tecnología; federalismo fiscal y hacendario; salud y seguridad social; cohesión social; acceso a la justicia y cultura de la legalidad. Se trata de reflexiones y temas que muestran con toda claridad la falta de correspondencia en un país cuya economía —ubicada en el lugar 11 en el mundo—, extensión, biodiversidad, culturas e infraestructura contrastan con una desigualdad y una pobreza severas que tienden a reproducirse y perpetuarse.

La lectura de los trabajos reunidos no deja lugar a duda alguna: los embates del dogma



neoliberal contra el Estado desarrollista y sus mecanismos de protección social han dado como resultado una sociedad arrinconada por la inseguridad pública, personal, privada y social; un crecimiento sometido a la inercia del estancamiento estabilizador, y un Estado desgastado política y financieramente, ausente e incapaz de recuperar su papel rector y de promotor del desarrollo. Es esta combinación deficitaria de mal desempeño macroeconómico e implicaciones sociales desalentadoras, la que lleva a insistir en una revisión a fondo de la estrategia de desarrollo, resultado de decisiones políticas y económicas que han hecho caso omiso del crecimiento a largo plazo, la atención a la pobreza y a la desigualdad.

Rolando Cordera, David Ibarra, Fernando Cortés, Clara Jusidman, Graciela Bensusán, Norma Samaniego, Julia Carabias, Luis Miguel Galindo, Francisco Javier Alejo, Enrique Cabrero, Horacio Sobarzo, Francisco Suárez Dávila, Carlos Tello Macías, Mario Luis Fuentes, David Kershenobich, Asa Cristina Laurell, Lorenzo Córdova, Luis Raúl González y José Narro Robles, coinciden en señalar que México sólo podrá aspirar a un creci-

miento económico sostenido, que sea también piso firme para la estabilidad política y la consolidación de las instituciones, sólo mediante la remoción sostenida de la pobreza y con los avances en la senda hacia la igualdad.

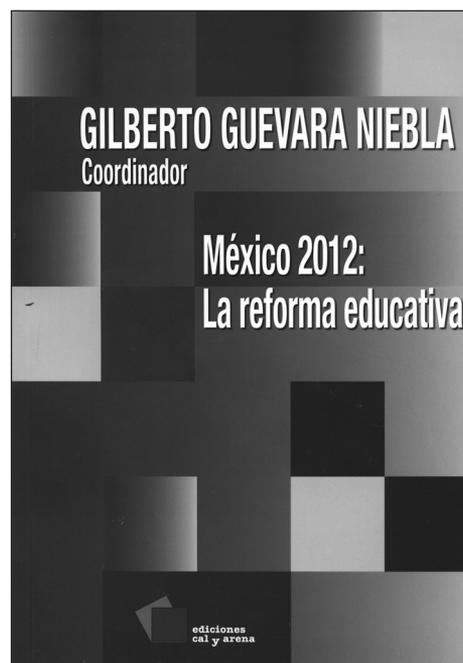
Un debate en torno al sistema educativo

Gilberto Guevara Niebla (coord.),
México 2012: la reforma educativa,
México, Ediciones Cal y Arena, 2012

Punto de partida de cualquier intento por corregir el rumbo del sistema educativo mexicano debe ser el reconocimiento del gran esfuerzo hecho a lo largo de los años; esfuerzo que, empero, no se ha traducido en la modificación de un sistema gigantesco, centralizado, basado en una mecánica vertical. Y en donde la mayor organización sindical del país, el SNTE, ejerce tal influencia que, incluso, en varios momentos ha opacado la gestión misma de la instancia encargada de dar contenidos y orientación al sistema educativo: la SEP.

México2012 surge como resultado de un seminario organizado por el Centro de Investigación Educativa y Capacitación de Maestros que, de cara a las elecciones presidenciales de 2012, se dio a la tarea de reflexionar en torno al tema para proponer al candidato electo una batería de reformas necesarias y urgentes. El debate giró en torno a la pregunta: ¿qué reformas son necesarias para la educación en México?, tema que fue abordado desde miradores diferentes pero complementarios.

Entre los problemas señalados por Guevara Niebla está el de la calidad asimétrica del sistema. “Hay una distribución geográfica del fracaso y del éxito, donde las áreas periféricas rurales son menos atendidas. Existe también una diversidad étnica... hay un problema de gestión... junto con el gigantismo (del sistema) se ha producido el gigantismo del SNTE. El sindicato es un problema estructural y básico... es una estructura a la que desde su origen le fueron atribuidos privilegios extraordinarios” (pp. 151 y 152). Por su parte, Roger Díaz de Cossío aborda varios aspectos entre los que cabe mencionar el rezago de atención a más de 30 millones de adultos; la necesidad de mejorar la forma de enseñar a leer y reducir los contenidos de la educación básica y adecuarlos por regiones, e independizar a la institución certificadora. En cuanto a la educación media superior y



superior se inclina por revisar la política de preparatoria obligatoria, así como por crear más universidades con varios campus.

Carlos Muñoz Izquierdo se centra en aspectos de calidad educativa. Toca, entre otros, la necesidad de que la admisión y la permanencia de los docentes sea atribución de la SEP y no del sindicato; formar maestros de especialidades, y hacer que el financiamiento sea transparente y racional, basado en estándares educativos. Pedro José Zepeda aboga por una estrategia articulada desde la primaria hasta el bachillerato con base en los entornos regionales. Para Felipe Tirado los contenidos curriculares no deben seguir basados en estructuras que dan origen a pensamiento enciclopédico. Considera que el efecto más pernicioso del SNTE sobre el sistema educativo radica en los aspectos formativo y ético. La manera de vivir, afirma, es la que enseña.

Eduardo Andere considera que no se ha realizado la gran reforma a la formación de maestros; “no es tanto de competencias o de tecnología, sino de la preparación que tiene el docente para tomar decisiones”. En su opinión, los problemas que tiene enfrente la educación son de tal magnitud que van más allá de los instrumentos de la política educativa. Argumento con el que concuerda Manuel Gil Antón, quien apunta que “hablar de reforma educativa es un despropósito que deriva de una simplifi-

cación del problema... examen de opción múltiple o secretario con cojones” (p. 167). Llama a no confundir “diagnóstico con resultados de pruebas estandarizadas” (p. 168).

Manuel Ulloa borda en torno a cuatro puntos: la deuda social que tiene el Estado no sólo con la población que no ha concluido educación básica, sino con sus jóvenes; la descentralización del sistema y el aspecto pedagógico. En opinión de Miguel Limón, “la atención a los temas y los problemas educativos exige la adopción de enfoques complejos y de soluciones graduales” (p. 175) pero, a la vez exige la necesidad de esclarecer fines y redefinir responsabilidades de todos los sujetos; “impulsar un gran acuerdo nacional favorable a la educación en el que todos los sectores de la sociedad adquieran el compromiso de darle a la educación la prioridad que le corresponde” (p. 176).

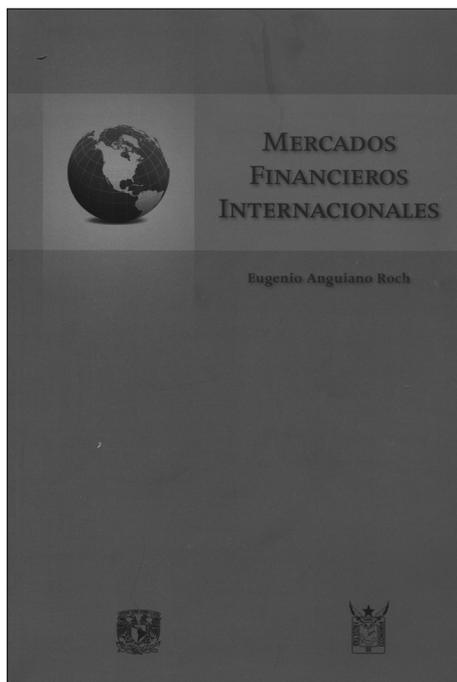
Francisco Miranda se enfoca en la necesidad de construir blindajes institucionales para que el sistema educativo tenga contrapesos y así pueda incidirse en el cambio de las reglas del juego. Juan Delval se refirió al papel de la escuela en la relación democracia-educación, aspecto que tiene que ver con la organización social de la escuela, los contenidos que se enseñan y los vínculos con su entorno. Además del debate, el libro contiene artículos de Otto Granados Roldán (sobre la reforma de la gestión educativa), de Carlos Mancera (sobre financiamiento) y de Julio C. Gómez, quien hace un análisis de la escuela.

Fenómeno poliédrico el de la educación: estructura, gestión, contenidos, evaluaciones, financiamiento, relaciones laborales, infraestructura, tecnologías, regiones, grupos, etc. Sin duda, se trata de un tema en el que ni el Estado puede ser rector único ni se puede excluir a la sociedad de todo control o supervisión. La búsqueda de un horizonte educativo renovado, siempre en construcción, son el punto de partida de las reflexiones contenidas en *México 2012: la reforma educativa*.

Nueva arquitectura monetaria

Eugenio Anguiano Roch, *Mercados financieros internacionales. Su historia, evolución y crisis*, México, UNAM, 2012

Como resultado de los cursos de mercados financieros internacionales y de fundamentos de economía financiera, *Merca-*



dos financieros internacionales es un repaso histórico del origen y la evolución de los mercados financieros en (y del) capitalismo y sus interrelaciones con la economía. El texto sale del aula y ayuda a entender la crisis mundial actual del sistema de las finanzas. Si bien el tema del libro es campo de estudio de un programa de especialización financiera del posgrado de la Facultad de Economía, su presentación ayuda a acercar “al gran público” temas que, como éste, pueden resultar áridos.

A partir de un amplio bosquejo de la historia y el desarrollo de los mercados de dineros y capitales, que comienza en Mesopotamia el segundo milenio antes de la era común, al ser encontradas una tabletas de arcilla, “la existencia de estos ‘instrumentos’ cristalizaba una relación central que la moneda establece hasta nuestros días; a saber, el vínculo entre prestamista y prestatario” (p. 17). Anguiano Roch sigue su recorrido por el orden económico mundial y los mercados financieros y llega a la explosión financiera actual.

Las funciones de los mercados, afirma el autor, son facilitar la canalización de recursos, permitir las transferencias e impulsar el comercio internacional, funciones que, con facilidad, están basadas en la especulación que, en últimas fechas se ha visto reforzada debido a la arrogancia de los detentadores de los capitales: “la combinación entre el uso de sofisticados

modelos matemáticos y de poderosas computadoras, que habían hecho que los agentes financieros confiaran en que dominaban el pronóstico del futuro y que por tanto la administración de riesgo era cada vez menos un factor aleatorio, quedó rebasada por el pánico financiero, por las ventas en corto (fuerza especulativa) y por la imperfección de los mercados” (p. 185).

En opinión de Anguiano Roch, “la realidad indica que los mercados financieros... se han desenvuelto de manera imperfecta debido a que hay información privilegiada, pánicos o comportamientos irracionales de los actores financieros, sin contar la existencia de costos de transacción, los derivados de la inflación y de tipos de interés variables” (p. 202). Opinión que parecen compartir los mismos expertos del FMI quienes han identificado entre las causas básicas de la crisis “el optimismo generado por un largo periodo de crecimiento fuerte; bajas tasas de interés real (así como) fallas de regulación financiera y de políticas macroeconómicas” (p. 186).

Lo anterior no debiera llevar a la conclusión de que el de los mercados financieros es solamente un asunto de análisis cuantitativo, de reducido ámbito técnico sino que, por el contrario, la lectura de este libro es una invitación a ventilar el tema más allá de los estrechos marcos en el que se le ha encasillado y buscar verle, por el contrario, desde miradores históricos para tratar de extraer lecciones. “El colapso del siglo XXI se produjo después de un periodo de más de veinte años de expansión, acompañado de algunos tropiezos parciales, evolución que había propiciado una euforia total sobre la naturaleza del sistema financiero internacional, con la globalización como sinónimo de progreso y de racionalidad del libre mercado. Lo evidente de la última crisis crediticia y de confianza es que el mercado, por sí solo, es incapaz de restablecer el equilibrio... Para sacar adelante a los actores de los mercados financieros —bancos privados y otras empresas financieras— los gobiernos han tenido que emplearse a fondo, comenzando por el de Estados Unidos, seguido de los gobiernos de prácticamen-

te todas las economías capitalistas avanzadas” (pp. 13 y 14).

Dicho con otras palabras: la búsqueda de salidas a la crisis ha llevado a que, en los hechos, se rompa el predominio del pensamiento neoliberal y se haya tenido que recurrir al Estado para hacer frente a la emergencia; los diversos gobiernos del mundo han tenido que echar mano de medidas tanto ortodoxas como heterodoxas, acciones hasta hace unos años resultaban del todo impensables.

También se han vuelto más visibles las marcadas discrepancias entre el mundo financiero internacional —cada vez más sofisticado y dinámico—, con rápida globalización de sus carteras y sin un marco institucional —tanto global como nacionales— capaz de regularlo.

En este sentido es que entre las conclusiones posibles de extraer de la lectura de *Mercados financieros internacionales* es que la actual crisis debería servir como acicate no para una vuelta a la normalidad entendida como un “borrón y cuenta nueva”. Sino para una reorientación del propósito de las finanzas en la que se busque eliminar la falta de correspondencia entre la economía real y la economía monetaria. “Si esta última crisis del capitalismo es el heraldo de la caída de un centro cíclico mundial, es algo que está por verse... Más allá de posiciones dogmáticas, no podemos afirmar que estos mercados van en camino a su colapso final sin antes atender un poco a la historia” (p. 15).

En todo caso, parece sugerir Eugenio Anguiano, de lo que se trata es de conocer la historia para, desde ahí, ser capaces de proponer una nueva ingeniería del sistema en la que no sólo la regulación y la supervisión más allá de pretender que sean meras medidas correctivas se instituyan, por el contrario, como barreras preventivas para un sistema financiero internacional sostenible. El caos abierto por la crisis podría ser un buen momento, ciertamente traumático, para impulsar visiones económicas y políticas capaces de acompasar nuevas formas de crecimientos, de cooperaciones internacionales, de renovados acomodos entre sociedades, estados y mercados.

Globalización, el inmenso desafío*

Llamado firmado por Daniel Cohen (vicepresidente de la Escuela de Economía de París y presidente del Comité Científico de la Fundación Jean-Jaurès); Gilles Finchelstein (director general de la Fundación Jean-Jaurès); Luiz Inácio Lula da Silva (presidente honorario del Instituto Lula, ex presidente de Brasil); Pierre Mauroy (presidente de la Fundación Jean-Jaurès, ex primer ministro de Francia) y Paulo Okamoto (presidente del Instituto Lula).

La globalización encierra un formidable poder de cambio para las sociedades: cambio en la economía, al abrir los intercambios; cambio cultural, ya que esos intercambios permiten la circulación de las ideas, la transformación de las prácticas culturales y de las costumbres; cambio político, ya que el surgimiento de preocupaciones comunes llama a la construcción de una voluntad compartida para afrontar juntos las dificultades.

Sin embargo, la globalización, tal como se lleva a cabo actualmente, está lejos de satisfacer las aspiraciones que suscita legítimamente. La crisis económica mundial exacerba la competencia entre los países y las sociedades. Golpea a los

más vulnerables, en particular a los trabajadores y a los jóvenes. Afecta a todos los países, ya sea que se encuentren en recesión o que estén creciendo. Empuja a los gobiernos a posponer las decisiones para prevenir el cambio climático, mientras que el agotamiento y la degradación de los recursos naturales corren el riesgo de llegar a un punto sin retorno por la ausencia de una acción concertada rápida. Digámoslo claramente: hoy día la globalización divide en lugar de reunir. Políticas de austeridad aisladas han mostrado sus límites para salir de la crisis. La recuperación está lejos de estar asegurada, mientras que en todos lados los derechos económicos y sociales se encuentran amenazados. Es crucial implementar políticas de crecimiento. Solamente bajo esta condición la globalización podrá asegurar el respeto de la cohesión social y del ambiente.

Una nueva gobernanza es necesaria para regular los conflictos entre las naciones y asegurar la paz, por un lado, y permitir a cada nación realizar el modelo de sociedad que ha escogido, por el otro. Los poderes públicos deben asegu-

* La Fundación Jean-Jaurès (cercana al Partido Socialista Francés) y el Instituto Lula organizaron los días 11 y 12 de diciembre de 2012, en París, un encuentro internacional de alto nivel titulado: "Escoger el crecimiento, salir de la crisis", inaugurando así un ciclo de "Foros de Progreso Social". Este documento apareció en el diario *Libération* el 14 de diciembre 2012. Traducción del francés de Ángel de la Vega Navarro, profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

rar un entorno que garantice a cada uno el acceso a las oportunidades propicias a la realización de sus capacidades individuales. Deben igualmente trabajar para lograr la perennidad de ese entorno para las generaciones por venir.

Un nuevo mundo está en gestación para responder a los desafíos socio-económicos, ambientales y políticos de la globalización. La sociedad civil mundial está convirtiéndose en una realidad tangible. Hacen su aparición políticas públicas innovadoras y otras maneras de gobernar en todos los continentes, en particular en los países emergentes y en desarrollo. Las instancias multilaterales se reconfiguran también. El surgimiento del G20 refleja el cambio de los equilibrios mundiales, pero su impacto aún limitado ilustra la dificultad de los gobiernos para ponerse de acuerdo y actuar de manera concertada.

Las respuestas a las preguntas planteadas por la globalización no se impondrán por sí mismas: se construirán por el diálogo, la confrontación

de puntos de vista de los expertos y la movilización de los actores y de los pueblos en un sentido amplio.

Por ello, después del Foro de Progreso Social que se reunió en París los días 11 y 12 de diciembre, lanzamos un llamado a otras fundaciones políticas e institutos progresistas del mundo entero: construyamos la iniciativa "Fundaciones para el progreso social"; fieles a nuestra vocación y a nuestra misión reunámonos todos de manera regular para debatir, escuchar, proponer; hagamos surgir convergencias y consensos; juntemonos para pesar sobre la marcha del mundo. Los riesgos que se ciernen actualmente sobre la humanidad son demasiado grandes como para remitirse a una gestión a corto plazo de los problemas.

Hacemos un llamado a la confianza en la capacidad humana para reinventarse, a la potencia creadora de nuestra sociedad para salir de la crisis de manera duradera y sentar las bases de un porvenir compartido y armonioso.

Declaración de Berlín, Cambiar de curso – en pro de una vida digna*

**¡Impedir el desmantelamiento de los sistemas sociales
y el saqueo de la naturaleza!**

Personas provenientes de sindicatos, de la academia y de la política se reunieron en Berlín el mes de diciembre de 2012 para discutir alternativas al desarrollo social actual. Intercambiaron experiencias y conocimientos para aprender unos de otros y para formular un necesario cambio de curso.

La crisis financiera que ha afectado la economía mundial en los últimos cuatro años nos muestra que el capitalismo dirigido por los mercados financieros es un camino equivocado. La inestabilidad económica es solamente una de sus consecuencias. Afecta a todos los sectores de la sociedad. Un

* Adoptada en el Congreso Internacional de IG Metall, el principal sindicato industrial de Alemania, efectuado en Berlín del 5 al 7 de diciembre 2012. Traducción del inglés de Ángel de la Vega Navarro, profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

empleo inseguro y precario se ha convertido cada vez más en algo común. Los servicios públicos están siendo desmantelados. La resignación política amenaza a la democracia desde dentro. Supuestas restricciones económicas son empleadas para presionar o frenar los procesos democráticos de toma de decisiones. Mientras que un grupo pequeño amasa una riqueza indignante, un número creciente de personas ya no pueden vivir de su trabajo. Los desempleados son empujados a los márgenes de la sociedad.

Los que trabajan no deben convertirse en un juguete a merced de la economía. La economía no es un fin en sí misma. Tiene que estar al servicio de las necesidades de los seres humanos y debe estar basada en valores tales como solidaridad, justicia, dignidad y respeto. Las decisiones democráticas deben determinar la dirección y las reglas de la economía. Tienen que crear las

condiciones para una vida en libertad, en solidaridad y autodeterminación para todos. Paso a paso debemos iniciar la conversión a un desarrollo económico sustentable. ¡Ha llegado el momento de cambiar el curso de las cosas!

IG Metall se manifiesta abiertamente por un cambio de curso. Su congreso internacional titulado “Cambiar de curso – en pro de una vida digna” aporta un importante impulso a ese cambio. Ha recibido el apoyo de sindicalistas, académicos y políticos del mundo entero.

- El predominio de los mercados financieros debe ser quebrantado aplicando una sólida regulación. El sector financiero debe servir al desarrollo económico, en lugar de controlarlo. Debe introducirse un impuesto a las transacciones financieras, aun si en un principio sólo puede establecerse en algunas partes de Europa. El capital debe ser orientado a inversiones para un crecimiento de calidad.
- La reestructuración ecológica de la economía debe estimular el empleo y debe ser impulsada con la velocidad necesaria. La cogestión con los trabajadores puede dar a la reestructuración una base amplia y un espíritu de solidaridad. La manufactura industrial sigue siendo el fundamento del desarrollo económico. Necesitamos una política industrial sustentable en la que los aspectos ecológicos, sociales, económicos y democráticos vayan de la mano.
- Una política distributiva y una fiscalidad justas son cruciales para eliminar las divisiones sociales. Vencer esas distorsiones sociales debe ser también una tarea clave para la política educativa y social. La creciente desigualdad social se ha convertido en el mayor obstáculo para el progreso social.
- Una vida con seguridad y dignidad es imposible sin la protección del Estado social de Bienestar. Debe cesar el desmantelamiento de las prestaciones y la privatización de los riesgos sociales. La protección contra los riesgos de la vida debe ser construida y financiada con base en la solidaridad.

- Hay que terminar con las prácticas salvajes del mercado laboral y eliminar el empleo precario. Toda persona debe poder vivir de su propio trabajo. El principio rector es un trabajo digno que proteja la salud, sea seguro y fomente las especialidades de las personas y sus habilidades creativas.
- Queremos una Europa basada en la solidaridad, con ciudadanos que se apoyen unos a otros, sobre todo en tiempos de crisis. Demandamos un Plan Marshall para los países afectados por la crisis. Queremos un orden económico mundial con raíces en la solidaridad, que ofrezca a todos oportunidades justas para desarrollar su potencial y alcanzar las mismas oportunidades en la vida.
- Demandamos trabajo y perspectivas alentadoras para el futuro de la joven generación.

Cambiar el curso para una mejor vida no es un proyecto para un futuro lejano. Los sindicatos están en pleno debate sobre la dirección que debe seguir el desarrollo social. Si logramos que el trabajo sea seguro y justo, si conseguimos en todos lados salarios decentes para vivir, así como reducir las desigualdades en la educación y frenar las divisiones sociales estaremos cambiando decisivamente la faz de la sociedad.

No estamos solos. En todo el mundo hay sindicatos, partidos políticos y movimientos sociales que quieren un cambio de rumbo. El control de los mercados financieros, el ordenamiento de la economía global, así como la reducción del cambio climático y de la pobreza sólo pueden lograrse globalmente. El impulso a la cooperación más allá de las fronteras es una precondición de la mayor importancia para el cambio de curso.

A este congreso asistieron representantes de 60 países para buscar conjuntamente respuestas para un cambio de curso que fortalezca la democracia y la responsabilidad social y haga posible un desarrollo ecológicamente sustentable.

¡Un cambio de curso para una vida digna!

Este número de *Configuraciones* ha sido posible gracias a la solidaridad de:

Francisco Javier Alejo
Carmen de Araujo
Hugo Andrés Araujo
José Blanco
Antonio Bolívar
Elsa Cadena
Felipe Cazals
Carmen Cordera Campos
Alfonso Fernández Cruces
Antonio Franco
Jesús Galindo
Javier Garcíadiego
Renward García Medrano
Eduardo Goycoolea
Jesús de Hoyos
Eugenia Huerta
David Ibarra Muñoz
Julio Labastida
Rosa Elena Montes de Oca
Maricruz Mora Arjona
Paloma Mora Arjona
Federico Novelo
José Andrés de Oteyza
María de los Ángeles Pensado
David Pantoja
Virginia Pérez Cota
Jacqueline Peschard
Enrique Rubio Lara
Pablo Ruiz Nápoles
Carlos Tello Macías
Ramón Carlos Torres
Ricardo Valero
José Woldenberg
Alicia Ziccardi
y
otros amigos-donantes anónimos
y asistentes-contribuyentes
a nuestras reuniones