

Democracia, desarrollo, igualdad: dilemas y problemas¹

Democracy, development, equality: dilemmas and problems

Journal of Economic Literature (JEL):
R11, D6, O1, P16

Palabras clave:
Crecimiento, desarrollo y cambios
Economía del bienestar
Desarrollo económico
Economía política del capitalismo

Keywords:
Analysis of Growth, Development
and Changes
Economic Welfare,
Economic Development,
Political Economy of Capitalism

Fecha de recepción:

23 de julio de 2018

Fecha de aceptación:

16 de noviembre de 2018

IDe nuevo, como en el pasado, tenemos que afrontar el trípode de nuestra evolución política como una asignatura problemática. Democracia, desarrollo, igualdad no son procesos que puedan separarse, ni siquiera para fines analíticos. Tienen que verse como una combinatoria cuyos equilibrios son siempre precarios o de corta duración, porque debajo de ellos está la siempre veleidosa relación entre economía y política que, a su vez, da lugar a la que necesariamente se forja entre Estado y mercado. Al final de cuentas, es la eventual duración de la convivencia de la democracia con el capitalismo la que sin haberse ido del todo se presenta de nueva cuenta, como ocurrió en las décadas de 1930 y 1940, como dilema central para el pensamiento político, el de la economía política y el de la propia política democrática.

Se trata, lo han propuesto recientemente Daron Acemoglu y James Robinson² de un “corredor angosto” el que separa la anarquía, que podríamos ver como un exceso de libertad sobre la democracia, con la consecuente ruptura de la norma como cimiento básico de la convivencia, y el despotismo, resultante de la concentración también extrema o excesiva de poder en manos del Estado.

Desde la perspectiva que busca cultivar, sobre el desarrollo entendido como un proceso complejo que, para ser una realidad incluyente, tiene que dar lugar a mixturas virtuosa y durables entre cambio social, mejoramiento mayoritario y aprendizaje democrático, la formación de una voluntad política eficaz y congruente con estos propósitos es crucial.

Hemos advertido, como parte de ese aprendizaje aludido arriba, que dicha voluntad no se adquiere en el mercado. Tampoco puede importarse li-

Rolando Cordera
Profesor Emérito
Facultad de Economía, y *Doctor*
Honoris Causa por la UNAM
<cordera@unam.mx>

5

¹ *Doctor Honoris Causa* por la UNAM 2019, Conferencia magistral, Facultad de Economía, 15 de octubre de 2019.

² *The Narrow Corridor. States, Societies, and the Faith of Liberty*, Nueva York, Penguin Press, 2019.

brememente: es un constructo político y social que tarde o temprano tiene que aterrizar, materializarse institucionalmente, en un régimen político en el que se inscriben la constitución y el ejercicio del poder, las comunicaciones entre gobernantes y gobernados y desde ahí la enorme cuestión de la hegemonía y la legitimidad del poder y el Estado, así como de los grupos dirigentes o de los que aspiran a suceder a los que en la actualidad rigen.

Cómo dar lugar a un régimen legítimo, cuya dirigencia pueda presumir de ser hegemónica sin simular la participación democrática de la ciudadanía, para desde esa plataforma de decisiones de y desde el poder desplegar políticas y estrategias de cambio y redistribución económica y social, así como una nueva, más productiva conversación entre acumulación y distribución, es la gran problemática de nuestro presente. Sólo abordándola y traduciéndola en convenios o acuerdos de gran escala que den cuerpo a nuevas formas de concertación política y coordinación social, el país podrá aspirar a navegar las agresivas y hostiles corrientes de cambio y disrupción que se han apoderado de la globalización. Una globalización que antes de 2008 era imaginada como un proceso continuo y lineal cuya terminal indiscutible era la de un mercado mundial unificado y una democracia representativa planetaria.

La propia crisis desatada en aquel año y su secuela de “gran recesión”, junto con la ascenso vertiginoso de China como aspirante a la hegemonía pos neoliberal y, tal vez, a una sinuosa y engañosa “pos democracia”, nos han mostrado que no era así. Y que, en consecuencia, el trípode maravilloso de economías globalizadas, crecimientos económicos sostenidos capaces de sustentar una efectiva convergencia y unas formas democrática comprometidas con la defensa y promoción de los derechos humanos y, entre ellos, de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; no estaba a la vuelta de la esquina.

Hoy tenemos que hablar no sólo de aquel presente continuo que Norbert Lechner nos propuso como imagen central del gran cambio globalizador neoliberal, sino de un “presente innombrable” (Calasso) donde lo único que se asienta como realidad incommovible es el régimen no declarado pero sí constituido por la “revolución de los ricos” que Carlos Tello ha analizado.

Frente a esta constelación de poder económico y político concentrados, la erección de las combinatorias referidas no sólo se ve difícil sino para muchos vuelve a presentarse como lejana. La búsqueda de atajos retorna como tentación poderosa, sobre todo si se entiende el ascenso chino como un posible paradigma alterno y la democracia empieza a reputarse como costosa y el desarrollo con igualdad como una mezcla molesta y peligrosa.

Sabemos que no se puede, tal vez ni se deba, pretender desandar el camino andado para empezar de nuevo y ahora sí hacer bien las cosas. Lo que no se puede ni se debe hacer hoy, es olvidar las lecciones del pasado para imaginar

nuestro presente y futuro como panoramas adánicos donde todo debe imaginarse e inventarse de nuevo, sobre las ruinas de un edificio derrumbado a golpe de voluntad y desconocimiento. Más bien, habría que decir que la hora es la del reconocimiento parsimonioso pero sostenido de lo que importa y vale para el porvenir, así como lo que debe reformarse o reformularse cuanto antes. Un reformismo histórico acompasado por un conservadurismo filosófico.

Desde ahí, tenemos que precisar lo que es imprescindible recuperar y lo que puede inscribirse en el inventario de los recursos y las retóricas gastados o sobre explotados por los nuevos reclamos y apresuramientos. A este respecto, vale la pena citar a Dani Rodrik:

Creo que estamos volviendo a las bases (...) la globalización se convirtió casi en un fin en si mismo. Todo lo que uno debía hacer era 'globalizarse' y... ¡listo! Uno crecería y se volvería rico. Pero ahora comprendemos que no es tan sencillo. Existen distintos caminos para globalizarse y ciertamente es necesaria una estrategia de inversión doméstica que sea concertada, acordada, para así obtener y conseguir lo mejor de la economía global. Es así que volvemos a hacernos una pregunta tan fundamental: ¿cómo nos desarrollamos?³

Pregunta central la que se y nos hace este profesor de Harvard. La desigualdad es un tópico universal que reclama esfuerzos reflexivos y acciones políticas de largo aliento. Central, en tanto la desigualdad no sólo lastima, por así decir, el tejido social sino que, de manera cada vez más directa, atenta contra la economía misma y sus intereses. Por una parte, es cierto, está el señalamiento hecho por Celso Furtado para quien "lo que caracteriza el desarrollo es el proyecto social subyacente, expresión de una voluntad política",⁴ pero sin duda también conviene atender, quizá sea mejor dicho entender, el señalamiento del economista catalán Antón Costas quien apunta:

(...) la relación entre eficiencia y equidad es positiva (...) una mejora prudente de la equidad produce un crecimiento más sostenible y sano (mejor distribuido). Es una verdadera revelación, una epifanía. El hecho de que venga del FMI y no del Vaticano la hace más creíble. Los neoliberales ya no podrán argumentar que la equidad perjudica la eficiencia. Redistribuir mejor es bueno tanto para la justicia social y como para el crecimiento.⁵

La desigualdad es, como dijera el presidente Obama, la cuestión decisiva de nuestro tiempo. Necesitamos otear nuevas avenidas; (re)descubrir el desarrollo y fortalecer nuestra democracia frágil. (Re) construirnos como comunidad, mediante mejores formas de entendernos y cooperar. Me parece que un buen punto de partida sería reconocer nuestros entuertos, entender a la desigualdad como problema del desarrollo y la democracia, no como si de saldos de batalla se tratara tras el enfrentamiento contra el neoliberalismo. La nuestra

7

³ Entrevista con Dani Rodrik, consultada en línea <https://www.clarin.com/economia/dani-rodrik-globalizacion-vuelta-bases-clave-desarrollamos_0_BkLh10-Fz.html>

⁴ Cfr. revista *Pesquisa*, *Fapesp*, edición 106, diciembre de 2004.

⁵ Antón Costas, "Una epifanía económica", *El País*, 31/08/19.

es una crisis que arrastramos desde hace años, es económica a la vez que ideológica cuya seña de identidad es la pérdida general de rumbo. Es a este tipo de encrucijadas que deberíamos encaminar nuestro interés y preocupación; ver como necesidad el fortalecimiento de nuestra economía y de nuestro sistema democrático es, debería ser lo central, el pegamento que nos una.

Se trata, entonces, del ejercicio del poder; también, de ser capaces de identificar nuestros déficit y recursos, convocar(nos) a redescubrir la pertinencia y la vigencia del Estado para crear regímenes de seguridad humana y protección del entorno, temas centrales, vitales e impostergables de las agendas democráticas. Imaginar estrategias para hacer del desarrollo un proceso de cambio social y pedagogía democrática como lo propusiera Joseph Stiglitz hace años. Articular nuestra evolución política en torno al desarrollo de los derechos y el derecho al desarrollo, nos debe llevar a que estos sean el basamento y la estructura de una política de Estado que, por incluyente, pueda demostrarse efectivamente democrática.

Nuestros “nada gloriosos” treinta años

1989 puede ser visto por los historiadores futuros como el año que marca el fin de un periodo histórico, para México y buena parte del mundo. También, como la mojonera del inicio formal de la búsqueda de un nuevo orden para un mundo en innegable transformación. En particular, en esa fecha se hace evidente que en nuestro país, pero no sólo, se abría paso una exigencia sistémica y estructural de la que habría de depender una revisión profunda de las relaciones entre la economía y la política, el Estado y el mercado y hasta entre la democracia, que emergía, y el capitalismo que pugnaba por transformarse en consonancia con los cambios del mundo y sus severos desajustes estructurales internos.

La caída del Muro de Berlín precipitó cambios en la geopolítica y en la economía mundiales. Se abrieron nuevos territorios a la producción capitalista, vastos espacios de consumo, generación de plusvalía, creación de relaciones sociales con vocación universal, etcétera.

La fecha nos refiere sobre todo, más allá de sus portentosos cambios culturales y demográficos, a una nueva estructura del poder mundial. También se delinea la irrupción de un ambicioso aspirante a la hegemonía de un mundo que parecía quedarse sin eje. China se presenta como el gran taller del mundo con el que soñaron los ingleses a principios del siglo XX y empezó a verse por propios y extraños como el “reino del medio” en versión siglo XXI. Más adelante los propios chinos se plantearían la agenda milenaria de una sociedad medianamente próspera y una potencia mundial.

8

Por lo pronto, el despegue chino desconcertaba a más de uno porque su reformismo combinaba una apertura formidable al mercado mundial, en co-

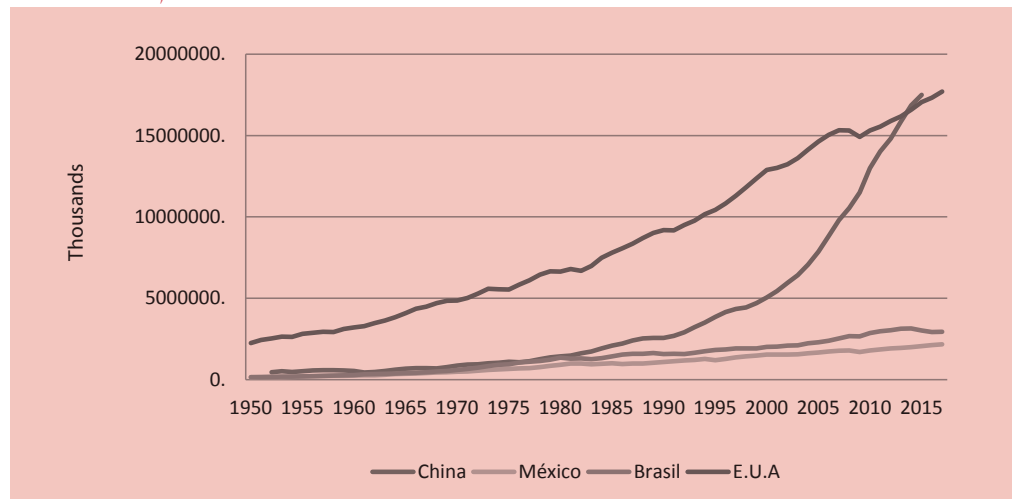
mercio e inversiones, con el mantenimiento del régimen de partido único del que habría de devenir un desafiante capitalismo con partido de Estado, *State Party Capitalism* sugirió hace poco un estudioso francés, donde el partido opera como una gran matriz de concertación e información para el control político y la gestión económica.

Después de unos primeros años de discreción y hasta renuencia a discutir el tema de la democracia liberal que se veía como modelo único posguerra fría, la dirigencia china suele presentar su ruta de desarrollo no sólo como legítima sino como eficaz tanto en la economía como en la política y la coordinación de una sociedad inmensa y variada.

De nuevo, ahora con la experiencia asiática protagonizada por China, la cuestión de las relaciones y funcionalidades entre la economía y la política se plantea como cuestión decisiva que, sin embargo, no puede resolverse de antemano ni conforme a un código único, universal. Ésta es, debería ser, una lección central para orientar nuestro debate mexicano sobre el futuro de la democracia y del desarrollo.

Sólo a guisa de ilustración, la gráfica que sigue da cuenta resumida de unas evoluciones contrastantes entre nuestro país, Brasil, China y Estados Unidos. Debería ser un punto de partida para el estudio comparativo que tanta falta nos hace.

PIB constante, 1950-2016 dólares internacionales 2011



Fuente: elaboración propia con base en Penn World Table (2016).

Con la caída estrepitosa de la URSS y su comunismo como “sistema mundo”, la globalización como realidad emergente, proyecto planetario y como mantra, encuentra sustento como idea fuerza, articuladora no sólo de un proyecto económico diferente al heredado de Bretton Woods, sino de un diseño político que prometía poner por delante a los derechos humanos y la democracia re-

representativa como binomio que organizaría la reconstrucción del mundo de la posguerra fría. Podía hablarse así, como lo hizo el presidente Bush Primero después de la Primera Guerra del Golfo, de que se iniciaba un nuevo orden mundial.

De “Nuevo mundo” a archipiélago desperdigado, el (des)orden internacional empaña hoy los días y las horas humanos y la nueva mundialidad proyectada como híper globalización se debate en crisis tras crisis, de sus economías y de sus sistemas de gobernanza. En el Sur, donde la pobreza impone su cara a la industrialización acelerada, pero también en el Norte donde se cuecen las peores tendencias autoritarias y nacionalistas extremas y han llevado a no pocos estudiosos y dirigentes políticos a advertir el resurgimiento del fascismo.

Así las cosas, hoy es posible proponer que el triunfalismo globalizador de fines del siglo xx fue sobre todo una optimista hipótesis de trabajo de la potencia triunfante del enfrentamiento bipolar. Luego vinieron la Gran Recesión del 2008 y su secuela austericida y la emergencia agresiva de los nuevos discursos autoritarios encabezados nada menos que por Trump y su disruptivo gobierno dedicado a subvertir lo que queda del orden internacional de la Segunda posguerra.

No obstante lo anterior, conviene consignar un hecho característico de esos años finales del milenio; se trató de un “momento” en el que varias naciones y fuerzas políticas de Latinoamérica desplegaron estrategias y coaliciones para recuperar o implantar sus democracias y, al mismo tiempo, tratar de transfigurar el Consenso de Washington: de evangelio de la globalización neoliberal a verbo desarrollista, sustentado en las aperturas comerciales y financieras que acompañaban a la globalización del mundo. Ésta fue, también, el escenario de las “revoluciones de terciopelo” de Europa de Este y de la transición del socialismo al capitalismo.

En México, bajo el amparo de un Estado y un partido hegemónicos, pretendió seguirse un camino distinto que, desde los observatorios del poder, se presentaba como una “democracia peculiar”, que tendría sus especiales modos de buscar renovar acomodos políticos y económicos fundamentales en los nuevos planos y frente a los dilemas que planteaban la globalización y el fin de la bipolaridad. Tal proyecto, que en realidad nunca fue más que una pretensión desde una hegemonía menguante, no prosperó.

Las razones son varias, pero entre ellas está la acumulación de intereses y miradas pluralistas en lo político y lo económico que abrió como posibilidad la reforma electoral promovida por el presidente López Portillo y su secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles en 1977 y que, considerada “cosa menor” por muchos en ese momento, probó ser poco menos que una “revolución política”, como la calificara entonces el gran politólogo Arnaldo Córdova.

También ese 89 México vivía los estragos de una profunda crisis financiera y económica, desatada en 1982 por la llamada crisis de la deuda externa

y extendida al conjunto de la estructura económica debido, en alto grado, al draconiano ajuste impuesto a la economía y la sociedad por el gobierno del presidente De la Madrid para evitar que, en sus palabras, “el país se nos fuera entre las manos”. De cualquier forma o hipótesis interpretativa, lo que sobresale en esa época es la fractura “no violenta” del bloque dominante propiciada por la nacionalización de la banca en 1982.

A partir de entonces el país asistió a una cada vez más abierta exigencia del capital y la gran empresa de que lo requerido eran cambios y cirugía mayor en el Estado y sus relaciones con el resto de la economía interna y foránea, redefinir los linderos entre lo público y lo privado.

Se arriba así a una nueva funcionalidad entre política y economía, entre Estado y mercado y entre un capitalismo cada vez más globalizado y una democracia pluralista que sin embargo renuncia a los objetivos históricos desarrollistas y de justicia social que nos legara la Revolución mexicana y la propia Constitución política.

El cuadro que sigue da cuenta de los registros de crecimiento económico y demográficos de México a partir de 1940, cuando empiezan a fincarse y despejarse las ecuaciones mencionadas. Estos procesos sentaron las bases de un crecimiento económico y unos cambios sociales que llegaron a calificarse de milagrosos y sirvieron para posponer *sine die*, desde el poder del Estado, las asignaturas propias de su democratización y su despliegue en el plano de la redistribución social.

Años de crecimiento económico (resumen) (Porcentajes)

	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2018
PIB	5.73	6.04	6.45	6.69	1.83	3.51	1.46	2.17
PIB per cápita	2.42	2.82	3.07	3.68	-0.39	1.87	0.04	1.18
Población	3.24	3.13	3.28	2.90	2.22	1.61	1.42	0.97

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI y proyecciones de CONAPO.

A partir de 1982 todo empezó a cambiar en el flanco económico. El crecimiento se reduce y estanca, y el producto per cápita decrece en ese decenio. Ese desempeño, determinado por la crisis financiera que estallara en 1982, la política de ajuste extremo y las rupturas del pacto político entre el capital privado y los grupos dirigentes, profundiza las grietas que habían emergido desde el gobierno del presidente Echeverría, tanto en las relaciones entre esos sectores como en las potencialidades de acumulación de capital y sostenibilidad del crecimiento económico.

Esa devastadora crisis no impidió, sin embargo, que la diversificación estructural, buscada primero a partir del auge petrolero y propiciada después

por el cambio en la estrategia con la apertura comercial y financiera de 1985 se propulsara en 1989 con la propuesta de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Empero, tal vuelco estructural no se ha traducido en nuevos o renovados núcleos dinamizadores de la acumulación, la producción y el empleo, lo que ha afectado la cohesión social.

El empleo precario afecta hoy a millones y los ingresos provenientes del trabajo se han concentrado y arrojan un panorama persistente de injusticia distributiva, tanto social como de mercado. La inversión pública se ha reducido a su mínima expresión y la privada ha sido del todo insuficiente para sostener ritmos de crecimiento aceptables. La desigualdad regional se ha profundizado y las modernizaciones productivas propiciadas por el Tratado de Libre Comercio no han dado lugar a una matriz dinámica y dinamizadora del conjunto económico nacional.

La figura siguiente da cuenta del grado de integración internacional alcanzado por la economía mexicana en las últimas décadas; atrás queda la apertura primaria exportadora del porfiriato, en tanto que los coeficientes actuales de exposición mexicana al comercio mundial siguen definidos por el hecho de que alrededor de 80% de nuestras exportaciones van hacia Estados Unidos y, en su mayoría, esas ventas corresponden a multinacionales norteamericanas.

Apertura comercial como porcentaje del PIB, 1895-2017



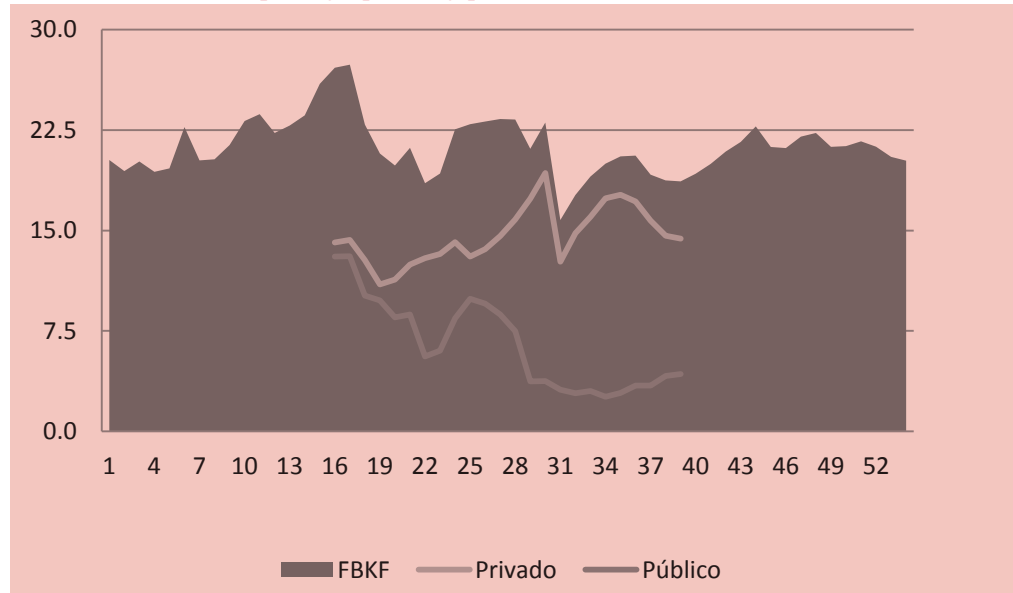
Fuente: elaboración propia con base en Series históricas de INEGI, 2009 y Banco de México.

Desde las crisis de la década de 1980 y los ajustes emprendidos para pagar la deuda externa y apurar la inscripción de México en los nuevos territorios de la globalización, se anotó un fenómeno dañino y contrario a una implantación productiva de la nueva estrategia de apertura externa adoptada. La contracción del Estado empresario e inversor ha encogido el ritmo de la inversión,⁶ lo que

⁶ Se pensó que el ritmo podría ser subsanado incrementando la inversión privada nacional y

ha resultado en una pérdida progresiva de la potencialidad nacional para acumular capital y sostener un crecimiento económico que genere los empleos socialmente necesarios, produzca los excedentes requeridos para fortalecer al Estado y sea capaz de enfrentar la cuestión social.

Formación bruta de capital fijo, pública y privada, 1970-2018



Fuente: elaboración con base en Banco Mundial (2010) y Cuentas Nacionales de INEGI (varios años).

El país vive en una “trampa de crecimiento lento y desigualdad”, como la describía Jaime Ros, que reproduce la segmentación del conjunto nacional, agudiza la división norte-sur hasta el extremo que hoy recoge la migración masiva desde Centroamérica y pone a México en la perspectiva de una crisis social de grandes proporciones. Son estas trampas y déficit mayores los que deberían definir el derrotero del debate político nacional y los planes de recuperación económica para la superación sostenida de la cuestión social. La democracia tiene que ser capaz de asumir estos reclamos provenientes de la estructura que no es, ni ha sido, sólo política.

El reclamo del movimiento de 1968, derivó en un reclamo político de apertura y democracia, pero no se han atendido otras deudas del desarrollo, en particular el reclamo social. La política se ha vuelto plural y la economía abierta y diversificada, con perspectivas de aumentar su potencial merced a la extrema competencia que han traído los nuevos mundos que surgen al calor de la crisis global y las mutaciones hegemónicas que se viven. Sin hipérbole alguna, China e India son algo más que economías emergentes que buscan lugar en las constelaciones que se forman al calor de esta nueva “gran transformación” ca-

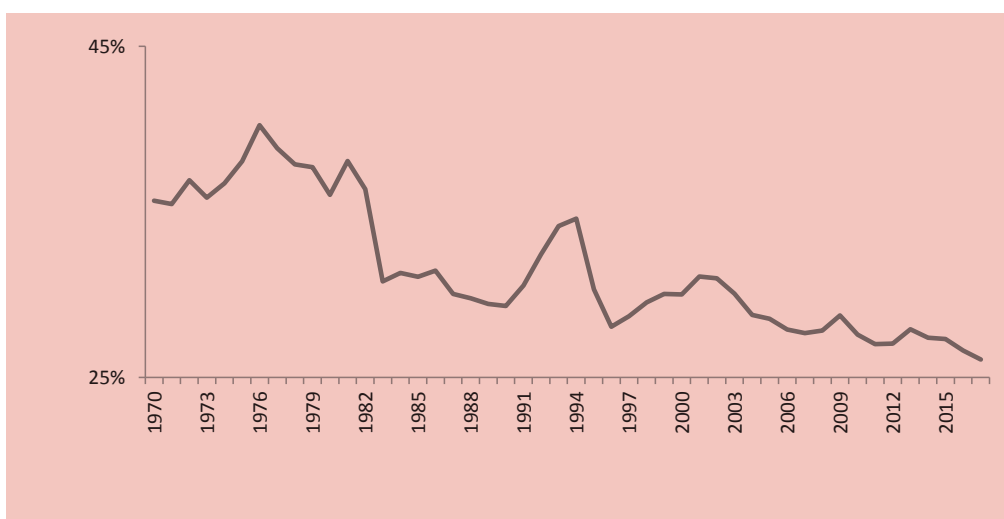
pitalista de la poscrisis global. Son, con evidencia cada día mayor, grandes formaciones de poder y liderazgo en desarrollo que pretenden ser hegemónicas.

Sin embargo, es obligado reconocer que estos cambios en la morfología e histología de la política, la economía y los tejidos principales de comunicación del país con el mundo, no han propiciado la conformación de núcleos dinámicos donde pueda asentarse una verdadera, sustancial, redistribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades. México no tiene ni una economía sólida, ni empleos suficientes y bien remunerados; nuestra característica sigue siendo una profunda desigualdad y altos niveles de pobreza. Seguimos incapacitados para sustentar nuevas plataformas de bienestar generalizado, articulado por dispositivos institucionales y dinámicas económicas endógenas inscritos en objetivos de equidad e igualdad.

El empleo, en efecto se ha precarizado, hasta cuotas de informalidad laboral superiores a 50% del total de la fuerza de trabajo. Además, la participación de las remuneraciones, que tuvo una caída abrupta en las crisis de la década de 1980, se ha mantenido por debajo de lo que les correspondería de acuerdo con el crecimiento del producto y la productividad del trabajo. La falta de seguridad, la desocupación y la informalidad son relaciones que definen la cotidianidad del mercado laboral mexicano.

Actualmente, 53.4 millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza, de ellos 9.4 millones están en pobreza extrema, 8.6 millones se encuentran por debajo de la línea de bienestar económico. Asimismo, 32.9 millones son considerados vulnerables por alguna carencia social donde el promedio de carencias es de 1.8.

Participación de las remuneraciones en el PIB de 1970 a 2018



Fuente: Samaniego, N. (2014) y Ros, J. (2015).

Después de la crisis global de 2008 y su secuela de lenta e incierta recuperación, lo que prima como amenaza inminente en los nuevos mundos son los nacionalismos extremos, la xenofobia y racismo; el olvido radical de los valores de la Ilustración y las democracias sociales que pudieron erigirse en la segunda posguerra. Sociedades más desiguales y crecientemente acosadas por todo tipo de brechas y violencias, obligan a preguntarse de nuevo si los “treinta gloriosos” que siguieron a 1945 más que un avance fueron una excepción y que ahora el mundo, en particular las franjas avanzadas, tiene como perspectiva una azarosa transición hacia una decadencia que traería el fin de esa formación económica y social cuyos extremos parecían haber sido modulados gracias a la expansión de las democracias.

No se trata de escenarios extravagantes o, diría don Alfonso Reyes, “extra lógicos”. Son panoramas que señalan realidades presentes que, incluso, son enarboladas por las extremas derechas en Europa y Estados Unidos. La combinación entre economía y política, democracia y capitalismo, Estado y mercado vuelve como un conjunto de dilemas que por su gravedad exigen acción integral por parte del Estado y unas coaliciones multiclasisistas que la sostengan.

La hora de una nueva economía mixta para el desarrollo y la justicia social podría haberle llegado a la democracia y el pluralismo mexicanos.