

# ANAQUEL

## Dilemas de la gobernabilidad y la competitividad en México

EFRÉN ARELLANO TREJO

Reseña:

Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, México, 2007.

La economía mexicana no crece porque no es competitiva. Y no es competitiva –dice el Banco Mundial– debido al grado de concentración de los mercados en sectores estratégicos y a la existencia de monopolios públicos y privados. De acuerdo con este trabajo, dedicado al análisis de la gobernabilidad en México, la forma en que se condujo la privatización de diversas empresas y algunos de los resultados de la liberalización económica, contribuyeron a generar una mayor concentración de la riqueza y en algunos casos sólo sustituyeron un monopolio privado por uno público. A lo anterior hay que añadir –dice este reporte– que no se han creado los organismos reguladores con la suficiente independencia y facultades para intervenir en favor de los consumidores y de las pequeñas empresas. El subtítulo de esta obra anticipa una de sus conclusiones principales: el ánimo reformista del Estado mexicano está siendo frenado por diversos grupos e intereses corporativos.

Este libro fue coordinado por Yasuhiko Matsuda, especialista en gestión del sector público, con la participación de un equipo del Banco Mundial y expertos mexicanos de reconocidas instituciones académicas. De acuerdo con el prefacio de esta obra, el estudio se elaboró de una “forma altamente participativa” e incluyó

diversas consultas con actores clave de la sociedad y la política mexicanas.

Es posible observar amplias coincidencias de esta obra con una corriente crítica, que ha puesto énfasis en la incapacidad de las “democracias reales” para contrarrestar la influencia de las grandes corporaciones en las decisiones políticas. A ello se refirió Norberto Bobbio, desde mediados de los años setenta, como una de las promesas incumplidas de la democracia.<sup>1</sup> Más recientemente, Colin Crouch, al analizar las democracias de los países desarrollados, observó que a pesar de que existan elecciones y puedan cambiar los gobiernos, las grandes decisiones se toman tras bambalinas, “mediante la interacción entre los gobiernos elegidos y unas elites que, de forma abrumadora, representan los intereses de las empresas”. La política y el gobierno –dice Crouch– están volviendo cada vez más al redil de las élites privilegiadas.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El teórico italiano se refirió a seis fenómenos que contradicen los ideales de la democracia: la gran influencia de los grupos corporativos sobre las decisiones públicas; la cooptación de los partidos políticos sobre los representantes populares; la persistencia de las oligarquías; lo restringido de los espacios de decisión en que participan los ciudadanos; el gran número e impacto de decisiones que se ocultan a la ciudadanía; y la apatía de los ciudadanos. Una edición actual de este ensayo se encuentra en Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 23-48 y 94-115.

<sup>2</sup> Colin Crouch, *Posdemocracia*, Taurus, España, 2004, pp. 11-12.

Un diagnóstico similar puede encontrarse en el estudio elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual analizó el funcionamiento de la democracia en 19 países de América Latina. Al resumir las opiniones expresadas por funcionarios y dirigentes políticos consultados sobre el tema, este documento concluye que “una amplia mayoría considera que los empresarios y el sector financiero, así como los medios de comunicación, limitan el poder de los gobiernos”.<sup>3</sup>

## La influencia de los monopolios

¿Qué impacto tienen los monopolios y la concentración del ingreso en la competitividad de la economía? El trabajo preparado por el Banco Mundial señala, respecto al impacto de los monopolios, que los precios del gas natural, la electricidad y el gasóleo se encuentran entre los más altos del mundo. “Los altos costos de la electricidad —dice este documento— al ajustarse por las fluctuaciones de frecuencia y voltaje, resultan en costos efectivos entre 10 y 60% mayores que en Estados Unidos”. Al hacer una comparación con América Latina, el Banco Mundial afirma que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) es “muy deficiente”, que los costos de la electricidad son crecientes y que ahora se ubican “entre los más altos” en la región.

El monopolio existente en materia de telecomunicaciones está retrasando la inversión en este rubro. De acuerdo con el Banco Mundial, México está rezagado respecto a países de la OCDE e incluso en comparación con algunos países de América Latina:

[...] el nivel de gasto en tecnologías de información y comunicación en México como proporción de la economía en general (3.1 por ciento) es significativamente menor al de países de la OCDE como Japón (7.4 por ciento), Estados Unidos (8.8 por ciento) y Nueva Zelanda (10 por

ciento). También es cerca de la mitad de las tasas de Chile y Brasil, de 6.7 y 6.9 por ciento respectivamente”. Según este trabajo, uno de los resultados de esta situación es que las tarifas telefónicas son significativamente mayores en México que en otros países de América Latina, “en especial en lo relacionado con los precios locales para empresas”.

Esta obra también ofrece un recuento de la situación en los sectores del aerotransporte y la banca. En el primero de ellos —afirma el Banco Mundial— después de un largo proceso se ha logrado introducir una mayor competencia que ha propiciado la creación de nuevos servicios y tarifas más accesibles.

El rescate de la banca no ha arrojado resultados totalmente favorables. Según este trabajo, luego de la crisis de 1994 se reforzaron los incentivos para que los bancos realizaran un manejo más prudente de su cartera, pero al mismo tiempo “la proporción de activos de los cinco principales bancos se elevó de 74% en 1994 a 88% en 2001”. Hoy en día —dice este documento— la mayoría de las empresas en México no tiene acceso a créditos y “la evidencia demuestra que la apertura de la banca no redujo los márgenes de intermediación, como tampoco mejoró la asignación de créditos”.

Un fenómeno que agrava el impacto negativo de los monopolios es la escasa influencia que tienen los organismos reguladores. Este libro cita los casos de la Comisión Reguladora de Energía, que no tiene competencia sobre las empresas estatales, tales como la CFE y la compañía Luz y Fuerza del Centro; la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la cual sólo emite recomendaciones al Secretario del ramo, pero no puede imponer sanciones; y la Comisión Federal de Competencia, que si bien tiene mayores facultades y puede imponer sanciones, no es capaz por sí misma de evitar prácticas anticompetitivas, ya que esto depende —dice el Banco Mundial— “del sistema judicial y de la voluntad de otros poderes de gobierno para seguir sus recomendaciones”.

<sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Ideas y aportes. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Panamericana Formas e Impresos, Colombia, 2004, p. 68.

## Efectos de la privatización y la liberación

La alta concentración de algunos sectores de la economía, también obedece al balance de “perdedores y ganadores” resultante de la privatización y la apertura de la economía. De acuerdo con los datos de que dispone el Banco Mundial, los procesos de privatización que se llevaron a cabo entre 1988 y 1992 beneficiaron principalmente a un “reducido número de miembros de la élite económica, de gran tamaño y sólidamente establecida”, además de que se excluyó en la mayoría de los casos a los inversionistas extranjeros.

Dicha situación provocó, en el ámbito político, un nuevo giro en las relaciones entre el gobierno y el sector empresarial; y, en el ámbito económico, una mayor concentración de la riqueza. En este documento se puede apreciar que la riqueza neta de los multimillonarios, como proporción del PIB, se ha incrementado en México desde 2003. “En 2005 –dice este trabajo– la riqueza multimillonaria en México ascendió a 6.5% del PIB, nivel similar a Estados Unidos y el Reino Unido y mayor que en Francia y Japón (cuyos ingresos promedio son mucho más altos)”.

Para el Banco Mundial una alta concentración del ingreso no es dañina por sí misma para el crecimiento. Esto depende –dice el organismo– de que los individuos acaudalados sean dinámicos y creadores de riqueza o se trate de empresarios buscadores de rentas con altos niveles de influencia. Para el caso de México el saldo no es favorable. Según este informe, “aunque los multimillonarios mexicanos en general no heredaron su riqueza, la ganaron mediante conexiones políticas y acceso privilegiado a los mercados, y no por la innovación y el esfuerzo competitivo que se asocia con el crecimiento”. Esta situación puede distorsionar la competencia electoral: “la concentración de la riqueza –dice este documento– exagera el papel del dinero en la política, abriendo una brecha entre electores y políticos de manera que se limita el impacto de la rendición de cuentas electoral”.

Por último, en materia de competitividad, se abordan algunos de los efectos del Tratado de

Libre Comercio de América del Norte. Este trabajo afirma que la apertura comercial ha traído efectos positivos sobre el comercio, la inversión extranjera directa y el ingreso per cápita en México, pero que se trata de efectos desiguales, por las siguientes razones: *i)* el incremento de los salarios ha sido mayor para los sectores con mayor educación; *ii)* se ha observado un crecimiento más acelerado en los países del norte y del centro, y más lento en el sur, debido a los bajos niveles educativos, de infraestructura y calidad de las instituciones locales; y *iii)* las grandes empresas del norte pudieron acceder a crédito aún en la etapa más aguda de la crisis, mientras que este recurso ha sido escaso para las pequeña y mediana empresas; y *iv)* la mayor productividad de las tierras irrigadas del norte, en contraste con la agricultura sin irrigación. Estos fenómenos –según dice el Banco Mundial– “han contribuido probablemente a empeorar la percepción respecto al grado de polarización política existente”.

## Las reformas prioritarias

Una de las tesis centrales de este documento es que las reformas que requiere el país para alcanzar una mayor competitividad no se han concretado por la oposición de sindicatos y grupos corporativos y no tanto por el diseño constitucional de la división de poderes. Según este informe, no se cuenta con evidencia sólida para sostener que modificar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo lleve necesariamente a garantizar las reformas económicas.<sup>4</sup>

Entonces ¿cómo avanzar hacia el debilitamiento de los intereses creados y a una mayor competitividad de la economía? El Banco Mundial detalla en este documento las siguientes propuestas: eliminar los obstáculos para la entrada de nuevas empresas a los mercados estratégicos y eliminar beneficios y exenciones fis-

<sup>4</sup> En coincidencia con este punto de vista, recientemente Jorge Carpizo publicó un balance de los riesgos de crear un sistema parlamentario o semi-parlamentario y de las escasas ventajas que se avizoran. Jorge Carpizo, “América Latina: ¿Cambio de régimen?”, *Nexos*, núm. 356, México, agosto de 2007.

cales; avanzar, en el marco de la competencia electoral, hacia debates sustantivos en materia de políticas públicas; ampliar las medidas de transparencia que pongan luz a las acciones de los grupos de interés; hacer más eficientes las políticas sectoriales que hagan más claro para el público el proceso de diseño, el papel de los intereses creados y los resultados esperados; fomentar reglas amplias para la participación política que exhiban el papel del dinero y otras

formas de influencia elitista, a fin de contrarrestar la idea de que la política refleja la voluntad de los ricos; reconstruir la reputación de los partidos políticos, mediante acciones que favorezcan su cobertura nacional y una mayor identidad programática entre sus miembros y evitar las campañas sobre personalidades; y, entre otras cosas, establecer o consolidar el servicio civil de carrera en los diversos órdenes de gobierno.