

## **EL ESTADO: USOS, ABUSOS, DESUSOS**

**Rolando Cordera Campos**

**Facultad de Economía, UNAM.**

### I.- Introducción: la recuperación del Estado

Los últimos años han sido de búsqueda afanosa de nuevos caminos para navegar a través de una globalización marcada por la desigualdad dentro y entre las naciones, la migración masiva del Sur al Norte y del Este al Oeste, la pobreza masiva y planetaria y el rigor de los regímenes de seguridad que se buscan implantar para enfrentar la amenaza del terrorismo que ha adquirido también dimensiones globales. Es en este contexto que se da una nueva ola de reflexiones intelectuales y académicas, pero también de intentos políticos del corte más diverso, para recuperar al Estado como protagonista central de un curso renovado de desarrollo económico y social.

La globalización no está en retirada, ni la ideología que la ha articulado parece dispuesta a someterse a una efectiva revisión y actualización, pero en ambos aspectos, el del proceso histórico y el de su expresión retórica y semántica, los propios acontecimientos del mundo han empezado a imponer correctivos, reinterpretaciones del pasado y de los criterios de evaluación, reconsideraciones de todo tipo, que desembocan en un replanteamiento político y conceptual de las estrategias y visiones del desarrollo y de la organización política y social que a su vez derivan en la mencionada empresa de recuperación estatal. Se trata de una coyuntura que podría ser un auténtico punto de inflexión, pero que apenas aparece en el horizonte de las comunidades académicas, epistémicas y de funcionarios que de manera más intencionada se involucran en el desarrollo internacional, dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas.

Cada día es más claro que el péndulo paradigmático ha empezado a moverse y que una versión actualizada, globalizante casi por definición, del “doble movimiento” del que hablaba Karl Polanyi aparece en el panorama intelectual y político planetario (Polanyi, 2004:pp. .

En realidad, esta llamada de atención sobre la necesidad de repensar el papel del Estado empezó a oírse desde fines de los años noventa del siglo XX. Al calor de la

primera gran crisis de la globalización, que afectó vastos territorios del planeta empezando tal vez en México y luego Argentina y Brasil para moverse luego al este y el sur de Asia y aterrizar en Rusia, las meras operaciones de salvamento de los sistemas financieros, para no mencionar las que se veían como necesarias para recuperar el crecimiento y encarar las dislocaciones sociales y regionales que produjo la crisis, le asignaron al Estado su papel clásico de articulador de voluntades con visiones de mediano y largo plazo, así como de acumulador y movilizador de recursos de todo tipo para encarar lo que parecía un tsunami interminable. Y esto se dio en las naciones afectadas pero también en las que tenían que actuar para evitar un colapso verdaderamente global, en primer lugar Estados Unidos presidido por Bill Clinton y cuyo Tesoro encabezado por Rubin se convirtió en una suerte de gran cuarto de mando para lidiar con los descalabros que amenazaban un orden global en realidad no constituido. Es posible que haya sido esta convulsión, a la que siguieron las grandes manifestaciones de los llamados globalifóbicos que asolaron las capitales del mundo avanzado y alteraron el orden y el sigilo con que se llevaban a cabo las cumbres financieras y económicas de los grandes del mundo, las que hayan dado el aldabonazo de la necesidad de iniciar un giro en la estrategia globalizadora que hasta esa fecha, en lo fundamental, había estado articulada por el pensamiento neoliberal.

Tanto de la confrontación de la experiencia mexicana y latinoamericana con el cambio estructural para la globalización, como de la revista de buena parte de la literatura más reciente sobre el desarrollo internacional, puede concluirse que, en efecto, el mundo busca una recuperación del papel del Estado, devolverle su centralidad y, a la vez, inscribir esta recuperación en el reconocimiento de que “las instituciones importan”. Esta importancia de las instituciones, planteada por el Banco Mundial con antelación, debe admitir al mismo tiempo que la construcción institucional tiene que observar una secuencia y una práctica que suelen trastocarse hasta convertir el tema institucional en un bloqueo mental y político a la toma de decisiones de política que, sin esperar a contar con las instituciones adecuadas, pueden por ellas mismas desatar procesos de crecimiento sustantivos.

En una investigación muy estimulante sobre la política monetaria australiana, Stephen Bell concluye que “los actores domésticos dentro de las instituciones nacionales, incluso en bancos centrales en pequeñas economías abiertas, requieren de un cierto grado de discreción institucional al ‘modelar’ su conducta. (Como lo ilustra el caso australiano), “puede haber suficiente espacio para la agencia (*agencial space*) para que los actores dispuestos a interpretar su situación tracen un curso de acción singular a pesar de las restricciones externas (“la globalización”) que confrontan.

“Más aún, los mandatos asignados al Banco Central para bajar la inflación pueden ser manipulados flexiblemente por actores deseosos de dejar su propia huella (expansionista) en la historia de la política monetaria” (Bell, 2005:p.84).

La tesis globalista de la convergencia ineludible de las políticas económicas nacionales debería revisarse en esta perspectiva. Como lo ilustra el trabajo citado, las tesis de la convergencia que reducen a su mínima expresión la autonomía de los actores institucionales y del Estado en general, no se sostienen tan fácilmente como se ha pensado, incluso en el caso paradigmático de la política monetaria sujeta a las presiones de la apertura financiera planetaria.

Por su parte, Ha-Joon Chang, abunda en su crítica de los “absolutos neo liberales” del globalismo. Para definir el libre mercado, postula, es obligado hacer consideraciones explícitas de tipo moral y político. “Esto significa que el Estado y el mercado no son claramente separables incluso en el nivel teórico”.

Y añade: “No hay razón para suponer que la frontera entre el Estado y el mercado que ellos prefieren (la del ‘Estado mínimo’) sea la frontera correcta. En la práctica no hay ninguna definición clara sobre esta frontera”.

Chang sostiene así la legitimidad y la actualidad del Estado como el diseñador, el defensor y el reformador de muchas instituciones formales e informales en el contexto del cambio estructural. En particular, podemos rescatar para este discurso dos papeles del Estado que la revolución neoliberal creía haber sepultado: primero, el Estado como “empresario” que provee la visión de futuro y construye las instituciones necesarias; segundo, su papel como administrador de los conflictos que necesariamente surgen en todo proceso de cambio estructural.

Podríamos añadir un tercer papel que refuerza el segundo anotado por Chang y que puede volverse un estímulo formidable para el primero: el Estado como creador o renovador de mecanismos institucionales y financieros para una protección social de alcance universalista, indispensable para acompañar el conflicto pero sobre todo para darle “legitimidad ciudadana” a la democracia y a la globalización misma.

En *States in the Global Economy*, Linda Weiss y coautores encaran en detalle las tesis globalistas de la restricción del Estado proveniente de la interdependencia global. La globalización, nos dicen, impulsa o restringe los procesos nacionales en buena medida dependiendo de las condiciones institucionales que agudizan o neutralizan las presiones de la globalización. La documentación y examen de estas condiciones institucionales está en curso, pero trabajos como los citados arrojan elementos suficientes para plantear una vuelta al Estado que lleve a las sociedades emergentes o en desarrollo a buscar una vía adecuada a las circunstancias creadas por el cambio estructural y el propio proceso de globalización que se ha mostrado tan asimétrico y desigual en el tiempo y los territorios.

Si hubiera que fechar el origen de estos intentos de recuperación del Estado, podría proponerse que fue en 1997 cuando el *tour de force* del Banco Mundial liderado por Joseph Stiglitz desató este empeño que, como dijimos, incluye a la academia internacional pero también a muchos gobiernos, en especial los asiáticos y en menor medida a algunos de la región latinoamericana. En este estudio, se reconoce la necesidad e incluso la centralidad del Estado para asegurar el desarrollo y aprovechar la apertura externa.

Cómo hacer que la globalización trabaje en favor del crecimiento de las zonas emergentes, es una pregunta que llevó a fines del siglo XX al economista Dani Rodrik a proponer su célebre dupla: una estrategia nacional de inversiones y unas instituciones de mediación del conflicto y protección social. En el mismo sentido, la CEPAL encabezada por José Antonio Ocampo elaboró argumentos para una nueva agenda del desarrollo articulada por el crecimiento económico, la equidad y la ciudadanía. En esta agenda, lo público y las instituciones, junto con el Estado,

vuelven a ocupar papeles protagónicos que el cambio económico de inspiración neoliberal les había regateado sin descanso.

La empresa de revisión intelectual aquí apenas reseñada, busca responder a una experiencia de la que se desprenden luces, pero en la que predominan las sombras del crecimiento mediocre y oscilante y de la pobreza y la desigualdad agudas. Lo que hoy sobresale en la región latinoamericana es una suerte de desencanto con las reformas económicas y un malestar en la democracia que, como ha alertado el PNUD, puede volverse un malestar **con** la democracia.

El empleo articula intensamente la economía, la sociedad y la democracia. Por ello, si no se pone en el centro el crecimiento del producto como una tarea nacional, no podrá encararse a tiempo el desafío demográfico. De países jóvenes y pobres, se pasará en cincuenta años a países viejos y pobres, sin futuro endógeno que provenga de su población. Frente a estos panoramas que parecen inmovibles, parece obligado asumir que no hay recetas ni caminos únicos para el crecimiento. Que, en suma, lo que se impone en la orden del día es la reforma de las reformas y la construcción de estrategias de desarrollo que incorporen a la equidad como componente central. Asimismo, que es preciso contar con estados más activos en el diseño y en la conducción, y que así como las instituciones importan hay que reconocer que las estructuras productivas también son relevantes.

Al examinar las reformas y las trayectorias exitosas, como la china, la coreana o la chilena, resalta que lo que se impuso fue la heterodoxia respecto del recetario globalista y la ortodoxia en cuanto a poner por delante la defensa del interés nacional concretado generalmente en proyectos de largo plazo. De este examen puede concluirse que no hay que confundir reformitis con reformismo y que éste puede tener ritmos y secuencias distintas conforme a las circunstancias históricas y las características nacionales de las culturas y de los estados.

En fin, propongamos que, siguiendo libremente a Schumpeter, el capitalismo con Estado siempre está en el rumbo de las reformas. En abstracto, es decir, sin Estado, el capitalismo sólo crece mediante la destrucción creativa que disloca y no encuentra modulación institucional alguna. El cambio es en efecto inevitable, pero

toca al Estado tratar de acompañarlo en su ritmo y alcances disruptivos para la sociedad, el medio ambiente y el territorio. Si el desarrollo debe entenderse como crecimiento con redistribución, entonces lo que desata y conduce son políticas y decisiones del Estado respecto de los actores sociales capaces de destrabar o acelerar el crecimiento. Las instituciones se vuelven decisivas en esta secuencia como mecanismos dirigidos a la acumulación de los cambios y a redistribuir los frutos de la expansión. Es en este juego del Estado como fuente de decisiones y coaliciones e instituciones como interfases y complejos de acumulación y distribución que se decide el ritmo, la duración y el contenido del desarrollo que pueda impulsarse. Así lo indica nuestra historia y así lo reclama hoy el inventario de casi veinte años de cambio estructural para la globalización de México. Nuestras proposiciones sobre el Estado se inspiran en esta apresurada síntesis.

### **Estado, transición y perspectiva histórica**

1.-Del examen de la transición mexicana a una nueva forma de desarrollo económico y social y a un nuevo sistema político emana una conclusión que cruza las diferencias de enfoque y de política: para convertir este tránsito en crecimiento económico sostenido y robusto y en una democracia productiva por el orden político y social que articula y reproduce, México requiere recuperar al Estado y, al mismo tiempo, renovarlo mediante una reforma que abra el camino para una rehabilitación de su autonomía.

2.-Si inscribimos lo anterior en el marco más general de un proceso de globalización al parecer ineluctable, la necesidad de un Estado fuerte se acentúa en vez de debilitarse, aunque las dificultades para lograrlo, de por sí enormes en el contexto de una economía abierta y de mercado y de un sistema político competitivo y plural, se vuelven enormes. La centralidad del Estado, determinada por la territorialidad definida por su propia denominación de Estado nacional, así como por la centralización de recursos materiales y simbólicos que requieren el crecimiento económico sostenido y el propio mantenimiento del orden político y jurídico, que depende a su vez de la capacidad estatal de producir normas de observancia general y hacerlas obedecer, enfrenta las fuerzas centrífugas del

mercado global, las inclinaciones galopantes hacia la descentralización política adheridas al reclamo democrático y federalista de estos tiempos y, cada día con mayor fuerza, a las grandes avenidas del abandono humano del territorio, encarnadas por la migración al Norte.

Estas tendencias, que son ya realidades regionales y discursivas, plantean en conjunto una segmentación de la geografía política y económica de México y, cuando se encarnan en la criminalidad organizada, de plano amenazan con una progresiva disolución de la norma jurídica. Éste es el panorama de partida para pensar e imaginar una recuperación y rehabilitación estatal que, por otro lado, debe ser vista como una condición necesaria para que México viva su globalización y se apropie de sus promesas y beneficios.

3.-Esta apropiación intensa de los beneficios de la globalización no ha ocurrido en la medida esperada y prometida cuando el cambio económico y político arrancó a mediados de los años ochenta del siglo pasado, no sólo como un proceso histórico sino como un proyecto oficial que fue presentado como proyecto nacional que sucedería al de la Revolución Mexicana. La ambivalencia que adentro y afuera del Estado privaba y priva sobre el papel que en las nuevas circunstancias debería jugar el propio Estado, explican en buena medida esta relativa incapacidad de absorción nacional de la globalización de México.

4.-En el orden del día de esta recuperación del Estado está, en primerísimo lugar, emprender un esfuerzo conceptual y analítico de fondo, destinado a superar la “leyenda negra” del desarrollo anterior y del Estado que lo promovió y dirigió, y que ha servido de piedra de toque del discurso neoliberal del cambio estructural para la globalización. Este discurso aún se reclama como hegemónico, aunque sus pretensiones de “verbo único” de la economía, la política y el Estado estén ahora bajo continuo asedio.

5.- Respecto de lo anterior, y para los fines de este trabajo, conviene hacer un breve recuento histórico. Se ha convertido en lugar común atribuirle a la Revolución Mexicana la creación de un Estado “protagonista” del desarrollo. Sin embargo, un análisis objetivo de la evolución económica de México durante el siglo XX revela que ni el Estado intervencionista se construyó a partir de la

promulgación de la Constitución de 1917, ni su protagonismo se tradujo siempre en políticas expansivas ni en un sector paraestatal grande.

El surgimiento de un nuevo estilo de intervención estatal puede fecharse en la década de los treinta pero su surgimiento y desarrollo habría respondido más a la necesidad de encontrar una salida a la crisis económica que afectó a México y a la mayor parte del mundo en esos años, que a un programa económico surgido de la Revolución. De hecho, la política económica de los gobiernos de Obregón, Calles, Portes Gil y Ortiz Rubio, sin desmedro de sus avances e innovaciones institucionales, se caracterizó por los intentos de alcanzar el equilibrio presupuestal perdido durante la Revolución, más que por impulsar un crecimiento del aparato estatal incrustado en el proceso de acumulación y producción material. La construcción de presas y carreteras arrancó con el presidente Calles, pero la creación de empresas paraestatales y la ampliación de la intervención del Estado en la economía fueron procesos que se iniciaron en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez y recibieron un importante impulso durante el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas. Ampliaciones y reestructuraciones del papel del Estado en la economía que, por cierto, tuvieron lugar sin incurrir en políticas populistas en el sentido acuñado por R. Dornbush y S. Edwards ( y ahora actualizado de manera vulgar al calor de la lucha por la sucesión presidencial).

En realidad, lo que se vivió en aquellos tiempos fue la puesta en práctica de un “pragmatismo histórico” que buscaba también un cambio estructural, en el Estado a través de su reconstrucción, y en la economía mediante la promoción y el surgimiento de nuevas actividades y sectores hegemónicos productores de bienes y servicios de mayor valor agregado.

De esta matriz surge la “industrialización dirigida por el Estado”, (Cf. J.A. Ocampo, R.M. Thorpe y E. Cárdenas, 2004), que alcanza su clímax con el desarrollo estabilizador. Fue en esta fase de la evolución mexicana, por cierto, en la que se registró la máxima tasa de expansión de la economía mexicana, a través del presupuesto y de intervenciones directas en el mercado mediante empresas públicas, o de nuevos mercados gracias a decisiones de una política industrial que no se redujo al proteccionismo comercial.



6.- Como se sabe, y se ha examinado detalladamente en este coloquio, a partir de mediados de los años ochenta del siglo pasado se convirtió en religión oficial el cambio estructural para la globalización. Sólo a partir de una nueva forma de inserción a la economía global que emergía, se postulaba y se postula, México podría superar su desgarradora saga de crisis y lento crecimiento, y dejar atrás la dura historia de endeudamiento externo a que lo había llevado su secular y crónico desequilibrio externo. Cambio hubo y en grandes proporciones, se modificó la forma y el tamaño del Estado en su relación con la economía y las relaciones de propiedad, se privatizaron empresas públicas, se abrió la economía a la competencia en y con el exterior, y se buscó empeñosamente asegurar una vinculación institucional rigurosa con el mercado más grandes del mundo a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Al final de estas jornadas de mutación estructural y estatal se arribó a formas aceptables de democracia representativa y el país inició el siglo XXI con la alternancia en la Presidencia de la República y con una pluralidad política impetuosa. Y sin embargo, la aparición de un nuevo curso de desarrollo se ha pospuesto sin fecha de término y la situación social de la mayoría de los mexicanos se define por la pobreza y el empobrecimiento, mientras que las relaciones sociales fundamentales se articulan por una desigualdad aguda que cruza todas las dimensiones de la vida social.

7.-¿A qué se debe la persistencia de la pobreza y la desigualdad en México, y la mediocre recuperación del crecimiento económico? ¿Sólo a errores en el diseño e instrumentación de las políticas económicas y sociales que concretaron el cambio estructural? ¿Sólo a la ineficiencia inducida en la economía mexicana por el intervencionismo estatal y heredada fatalmente por la nueva economía? ¿O es resultado de pactos formales e informales que sirvieron de sustento al sistema político mexicano y definieron la distribución de los beneficios que obtuvo el país durante la etapa de expansión económica más larga de su vida independiente, que va desde los años treinta hasta el estallido de la crisis de la deuda?

Es importante explorar esta última hipótesis, porque nos ofrecería pistas sobre el deterioro estatal y la precariedad económica que definen el presente, que van más allá de la discusión sobre la eficacia de las políticas, para entrar en el ámbito de la

economía política. De esta manera, los desequilibrios que provocaron las políticas económicas del periodo de industrialización no solamente encontrarían su explicación en los enfoques de política económica prevalecientes en el gobierno mexicano, sino en la articulación de intereses de los sectores público y privado que favorecieron una estrategia de desarrollo exitosa en términos de crecimiento, pero con claras limitaciones para mejorar la distribución del ingreso y para favorecer el desarrollo de ciertas regiones del país. Esta articulación de intereses sometió al Estado mismo y propició la ruina y decadencia del presidencialismo mexicano, que el Estado y la sociedad sufren hasta la fecha.

8.-No está de más recordar aquí que el Estado mexicano nunca se propuso “producir y distribuir todo”, que incluso en el periodo durante el cual se registró un acelerado y desordenado crecimiento del sector paraestatal se buscó responder, sin visión de Estado, tanto a la desaceleración económica de principios de los años setenta como a la decisión política de rescatar empresas privadas en situación de quiebra. La única expropiación que tuvo otro tipo de motivaciones fue la bancaria, acontecida en el momento mismo en el que el intervencionismo económico del Estado mexicano llegó a sus límites y se rompió la “regla de oro” del presidencialismo autoritario. Sin embargo, este traumático acontecimiento, junto con el estratosférico déficit fiscal de ese año, ha servido hasta la fecha para alimentar la leyenda negra del Estado obeso y omniabarcante que, en todo caso, suponiendo sin conceder, sólo correspondería a los últimos diez o doce años del periodo de crecimiento económico.

9.-Una reconstrucción, lo más fidedigna posible del papel que desempeñó el Estado mexicano en el desarrollo económico del país durante el siglo XX, es un punto de partida obligado para plantear nuevas respuestas a viejos y nuevos problemas sin las distorsiones que la leyenda negra o el propio nacionalismo revolucionario tardío impusieron en su momento. De una revisión como la sugerida emanarían mejores pautas e ideas para diseñar el nuevo tipo de intervención que requiere una economía más abierta y descentralizada, pero en la que el Estado debe jugar un papel decisivo como regulador y como detonador de oportunidades

de inversión y desarrollo que eleven la competitividad del país en la economía global.

10.-Habría que agregar a esta fórmula que la agenda futura del Estado debe contemplar producir y regular pero también distribuir, a no ser que lo último quiera dejarse a la lucha de clases o a un mercado justiciero que la historia no registra.

De aquí la importancia de insistir en recuperar la dignidad clásica del presupuesto, volverlo plurianual y riguroso, transparente. Para esto, agregaría, se requiere de una fórmula ético-política que el cambio no regala, más bien escamotea. Recaudar más y eficientemente y gastar mejor. Ni Estado obeso ni adelgazado para arribar a una nueva versión de economía mixta en la globalización. Lo que no está claro es si la batería de “incentivos” que emanan del mercado o de la democracia representativa realmente existente es suficiente.

La desigualdad, la pobreza y la concentración del privilegio en medio de una sociedad eminentemente plebeya, son vectores insoslayables de la composición del poder de hecho y del constituido. En esta combinación puede detectarse una de las fuentes más poderosas de la bizarra cultura de la satisfacción y de los satisfechos que ha emergido en estos años de cambio social desbocado, cambio económico segmentado y cuasi dictadura estabilizadora.

Un Estado como el que aquí imaginamos, como el Estado necesario para apropiarnos del cambio estructural y de la globalización misma, tendrá que emerger de una dialéctica turbulenta que sólo puede encontrar curso productivo en un discurso que ofrezca sentido a un proyecto de desarrollo que se sustente en el crecimiento rápido de la economía y se centre en objetivos de equidad y ciudadanía. La saga del Estado, de protagonista pionero a imaginario ogro filantrópico, al Estado retraído por sus propias crisis fiscales y de ideas y por las fallas en su legitimidad básica, al Estado distraído del presente, absorto en su imagen demoscópica, reclama un giro importante si es que esta combinatoria puede adoptar una mínima viabilidad y credibilidad ante la sociedad.

De la historia hay que pasar al tema de la autonomía, que no puede responder más a la necesidad histórica legitimada por una revolución sino a necesidades de

la sociedad y de la economía que, como se dijo, son diversas y descentralizadas y, por lo tanto, resultan hostiles a dicha autonomía y a la centralidad del Estado que, paradójicamente, es indispensable para vivir la globalización como nación y como Estado nacional. Veamos unas primeras aproximaciones al tema.

### **Usos y desusos del Estado**

1. El debate sobre el papel del Estado en la economía siempre ha formado parte del corazón de la economía política. De hecho, ha tendido a condensar la reflexión sobre las fronteras entre lo público y lo privado, la cuestión más apasionante de toda agenda legislativa de la política moderna, como postulara Edmund Burke, el gran conservador británico de fines del siglo XVIII. Para éste, nos recuerda Keynes, la determinación de los campos de acción e intervención pública y los que deberían dejarse al arbitrio individual, constituía “uno los problemas más finos de la legislación” (Keynes, J.M., 1963, p. 312).

2. Los grandes saltos paradigmáticos de la disciplina, de Smith a Ricardo, de Marx a los neo-clásicos, de Pigou o Marshall a Keynes o Kalecki, han tendido a desplegarse y a resolverse en torno a esta cuestión. Cuando las pautas de la discusión y las perspectivas sobre la evolución y el desempeño de la economía se alejan, soslayan o se olvidan de esta cuestión, el corazón de la economía política y la política de las naciones son víctimas de vaciamientos que afectan gravemente el contenido de la vida cívica y pública y despojan de sentido colectivo a la democracia. Esto es lo que ha ocurrido en estos tiempos de predominio del pensamiento neoliberal y de despliegue vertiginoso y avasallador de los procesos de globalización económica, financiera y cultural.

3. Los usos y desusos, así como los abusos de y desde el Estado deben inscribirse en este contexto de redefinición de la agenda política y de arrinconamiento sostenido de la esfera pública, así como de retraimiento, obligado o voluntario, del Estado. Tanto la vida social como la económica, han resentido este retiro del Estado cuyos efectos sobre

sectores y ramas productivas, regiones y grupos sociales han llegado a ser destructivos.

4. Es sabido que el sistema económico moderno capitalista no puede desarrollarse sin profundos cambios estructurales y productivos, que a la vez son el resultado y la palanca del progreso técnico. En estos cambios se sustenta la reproducción del conjunto del sistema. Del modo en que se encaucen estas mutaciones, depende en gran medida la dinamización de las contradicciones fundamentales que acompañan siempre al desarrollo del capitalismo.

La reforma del Estado, en sus dos dimensiones primordiales, la económica y la política, recoge esta pulsión siempre presente y es a través de esta reforma que se pretende darle sentido y estabilidad a un cambio que de otra suerte sería caótico y autodestructivo. Éste es el uso histórico central del Estado. De él se derivan, a la vez, sus intervenciones directas e indirectas en el proceso de acumulación de capital y las que se dirigen a mantener o restaurar la legitimidad del sistema y de sus relaciones sociales y productivas esenciales. Sin estas intervenciones, sería incomprensible e insostenible el ritmo de crecimiento económico y, desde luego, las etapas largas o cortas de estabilidad que el capitalismo ha logrado a pesar de su naturaleza inestable y disruptiva.

A este respecto, conviene destacar que las intervenciones del Estado varían históricamente y se definen siempre o casi siempre al calor de coyunturas críticas de la evolución capitalista. Lo que en un momento aparece como una intervención que desafía el orden existente y las ideas dominantes, en otro se presenta como una institución normal e indispensable. Piénsese, por ejemplo, en la historia de la banca central o, en otra perspectiva, en las políticas industriales. El examen de estas últimas muestra que nunca han sido las mismas ni tienen porqué serlo. Lo que estaría más bien a debate es si la industrialización es factible sin la concurrencia de intervenciones que en rigor merecerían el apelativo de políticas industriales. Éste ha sido un equívoco mayor de la reforma económica del Estado mexicano emprendida a partir de mediados de los años ochenta del siglo pasado.

5. El Estado mexicano funcionó por largo tiempo como el eje de un sistema de producción de productores capitalistas mediante la protección comercial, el subsidio, el crédito y la creación y ampliación de empresas públicas. Este intervencionismo estuvo invariablemente orientado por la *función acumulación* del Estado, como la llamara James O'Connor, y se desplegó a todo lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

La autonomía del Estado, relativa como todo en la vida, diría Arnaldo Córdova, demostró sus virtudes funcionales a la expansión capitalista pero, a la vez, en gran medida debido al sistema político en que esta autonomía se sustentaba y reproducía, propició los abusos que sobre el Estado hicieron los grupos dirigentes y sus aliados en la coalición posrevolucionaria.

El presidencialismo político heredado de los primeros años de la posrevolución, pronto se extendió a la economía hasta conformar un mecanismo central de organización, reproducción y administración de la economía política mexicana. La presidencia fue vista y aceptada por más de cuatro décadas, como el árbitro y “decididor” de última instancia en los procesos de renovación del poder político del Estado, pero también para las plataformas decisivas de la inversión y las relaciones sociales más directamente vinculadas con éstas.

6. El Estado protagónico se volvió uso y costumbre de la economía política mexicana, hasta propiciar inercias y rutinas en su burocracia, pero también en los empresarios, que bloquearon las capacidades de adaptación de las que el Estado había dado muestras en las primeras décadas. Estos bloqueos, conceptuales a la vez que productivos, impidieron que a partir de los años setenta del siglo XX se respondiera al cambio del mundo y de los paradigmas que lo inspiran y ordenan con creatividad y visión de largo plazo. Los *usos* devinieron *abusos* y con ellos la legitimidad del Estado y del sistema político que lo sustentaban fueron sometidos a un cuestionamiento sostenido y creciente.

La reforma estatal se planteó desde el Estado y desde la empresa como algo que era obligado y urgente, pero el discurso reformista cambió radicalmente de signo y dirección. Llegó la hora neoliberal y con ella la retracción del Estado como mandamiento capital. Así, entró a escena el Estado “retraído” que resultó de la reforma económica conforme al canon del Consenso de Washington.

7. La autonomía del Estado resiente la pérdida de sus soportes de masas y productivos con las privatizaciones y el ajuste fiscal y externo hecho con cargo casi exclusivo a los salarios y a la atención social. Al librarse de reales o supuestas adiposidades corporativas de todo tipo, el Estado no depura el ejercicio de su autonomía ni avanza sustancialmente en la renovación de su legitimidad. Se aleja de su función directa en la formación de capital al caer verticalmente la inversión pública y reducirse la planta productiva bajo su administración y control, pero la democracia no trae consigo nuevas capacidades de regulación y articulación del cambio estructural. El cambio avasalla al conjunto estatal y sus capacidades de modulación de la mudanza socioeconómica se ven disminuidas drásticamente.

La mutación de estructuras arrolla y destruye tejidos productivos y sociales, pero no puede propiciar su regeneración o sustitución oportuna mediante una renovación institucional que sólo puede promover y articular el Estado. La reforma fiscal, permanentemente inconclusa, da cuenta de esta debilidad del Estado pero sobre todo pone sobre la mesa de la política democrática la cuestión de la legitimidad.

8. No hay autonomía productiva del Estado sin algún tipo de legitimidad, que requiere a la vez de dosis crecientes de eficacia para remover bloqueos y superar entrapamientos de los actores económicos y sociales que son propios de los momentos de estancamiento pero también de aquellos donde el cambio de estructuras aparece sin rumbo y con una conducción caótica. Es en ambas circunstancias donde se pone a prueba la capacidad de los grupos dirigentes para ejercer la autonomía del Estado y dar paso a nuevas o regeneradas coaliciones de gobierno y definición de estrategias o proyectos nacionales.

9. El desgaste del Estado posrevolucionario no implicó el predominio de fórmulas neoliberales. En todo caso, estas fórmulas aceleraron dicho desgaste pero no trajeron consigo combinaciones de políticas e instituciones capaces de renovar la centralidad del Estado y devolverle su productividad histórica. La democracia permitió mantener estabildades básicas y encauzar las pulsiones hacia la revuelta o la salida (de masas y

de elites por igual, pero por diferentes senderos), pero al igual que el mercado se ha mostrado incapaz de producir y reproducir las mediaciones necesarias para encaminar el conflicto político y social hacia nuevas plataformas de cooperación y acuerdo entre los actores decisivos del crecimiento y el desarrollo.

Así, se expresan una serie de conflictos distributivos larvados o contenidos, pero con tensiones suficientes para impedir su superación mediante la expansión productiva y el empleo. El proceso de inversión está maniatado y la reducción de la inversión pública encontró en la inversión privada un sustituto efectivo, pero no un sucedáneo eficiente. El resultado es una infraestructura insuficiente para apropiarse con amplitud de la apertura y la globalización y un deslizamiento de la estructura económica y social resultante del cambio que ha reproducido ampliamente la heterogeneidad estructural hasta configurar un “trialismo” (Hernández Laos, 2002), que a su vez determina el mantenimiento de cuotas de pobreza y desigualdad inadmisibles éticamente y perniciosas para el funcionamiento estable de la democracia. Las vallas más conspicuas para una reconstrucción de la legitimidad del Estado se encuentran en este trialismo que pone en jaque al propio Estado nacional, tanto desde la perspectiva social como desde la perspectiva regional o territorial que ha propiciado.

10. No es factible una apropiación nacional de la globalización que sea compatible con el discurso igualitario de la democracia, sin un Estado fuerte y dispuesto al riesgo que implica la articulación de los actores económicos y sociales que ha hecho emerger el cambio económico destinado a la globalización de México. Lo grave de la hora actual es que frente al riesgo económico y al reclamo social de conducción y reforma, los grupos dirigentes han optado por mantener el Estado retraído, supuestamente impuesto por el ajuste y los primeros pasos del cambio estructural, hasta llevarlo al extremo de caer en el Estado distraído, autista, que todo lo espera de la Providencia o de la buena voluntad del vecino.

La reforma económica para la globalización y la reforma política para la democracia pueden ser alimentadas y reconducidas, reformadas, si se emprende una reforma social del Estado que reconstituya sus funciones y visiones básicas vinculadas con la protección y la seguridad sociales. Ésta sería la mejor manera de encontrar la obligada sintonía entre política económica y social, y entre Estado, mercado y democracia.



Sin embargo, parece cada vez más claro que esta empresa de reformar y ampliar las reformas, obliga a poner en la orden del día de la reforma del Estado un cambio mental y cultural que abra las puertas a nuevas formas de conciencia social y de ética pública. Economía y política requieren de la cultura para dar cuerpo al desarrollo. Pero esta relación esencial cayó en desuso por el abuso que se hizo del Estado desde el Estado mismo con el fin de cumplir con el dogma neoliberal.

De aquí que vuelva a ser indispensable que, para hablar de la reforma del Estado, tengamos que hablar y entender primero la crisis del Estado mismo.

### **Bibliografía**

Keynes, John Maynard (1963) "The end of laissez-faire" en *Essays in Persuasion*. W.W. Norton and Company, New York-London.

World Bank (1997) *World Development Report* : The State in A Changing World. Oxford University Press, New York.

Ha-Joon Chang (2003) *Globalisation, Economic Development and the Role of the State* Zed Books and Third World NetWork, New York, Penang.

Linda Weiss, Editor (2003) *States in the Global Economy, Bringing Institutions Back in* Cambridge University Press, Cambridge, UK

Stephen Bell "How Tight are the Policy Constraints? The Policy Convergence Thesis, Institutionally Situated Actors and Expansionary Monetary Policy in Australia" *New Political Economy*, Vol. 10, No. 1, March 2005. Routledge , pp. 65-89.

Enrique Hernández Laos y Jorge Velásquez Roa (2003) *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana*. UAM, Plaza y Valdés, México.