

# Estado y política social: ¿qué hacer?

**Rolando Cordera Campos\***

Profesor Emérito  
de la Facultad de Economía, UNAM  
<cordera@servidor.unam.mx>

¿Cómo se crece y se genera desarrollo al tiempo que se reducen la pobreza y las desigualdades?, plantea el informe que presenta a los gobiernos de América Latina y del Caribe. Y propone: “la igualdad social y un dinamismo económico que transformen la estructura productiva no están reñidos entre sí... el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos”.

En palabras de Alicia Bárcenas, Secretaria Ejecutiva de la Comisión:

el sólo hecho de nacer en algún país de la región debería ya significar que esa persona tiene derechos: a educación de calidad, a salud en todo el ciclo de vida, a una pensión digna y a un empleo decente.<sup>1</sup>

“Cuando se habla de igualdad se parte de que hay que crecer para igualar e igualar para crecer”. No propone “sacrificar” el dinamismo económico y productivo sino lograr que igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental se apoyen y refuercen mutuamente. Crecer con menor heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar mediante la potenciación de las capacidades humanas y la movilización de energías del Estado. Se trata de construir sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas para revertir las disparidades territoriales y reforzar la protección de las personas a través de mejorar los mercados laborales, las capacidades de las finanzas y la gestión pública.

**El informe considera seis grandes pilares:**

- 1) política macroeconómica para un desarrollo inclusivo;
- 2) convergencia productiva con igualdad (enfaticando política industrial, desarrollo tecnológico y apoyo a la pequeña y mediana empresas);
- 3) convergencia territorial (políticas que aborden la heterogeneidad y corrijan disparidades en las transferencias intergubernamentales, así como impulsar fondos de cohesión territorial);
- 4) más y mejores empleos como llave maestra para resolver la desigualdad, impulso a un pacto laboral que genere dinamismo económico y proteja a los trabajadores;
- 5) cerrar brechas sociales (aumentos sostenidos en el gasto social, avances en la institucionalidad social y en los sistemas de transferencias de ingresos para mejorar la distribución hacia los sectores más vulnerables);

\* Intervención en el seminario convocado por la CEPAL-UNAM, “Igualdad y desarrollo en México” en junio de 2010.

<sup>1</sup> Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva CEPAL, discurso en la inauguración del 33º periodo de sesiones de la Comisión, mayo de 2010, <http://www.eclac.cl>.

- 6) y pacto fiscal, clave en el vínculo entre el Estado y la igualdad. Un Estado de bienestar y no de un Estado subsidiario, dice la Comisión, que avance hacia una estructura tributaria y un sistema de transferencias que privilegie la solidaridad social que redunde en una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad para alcanzar un desarrollo con empleos de calidad, cohesión social y sostenibilidad ambiental.<sup>2</sup>

En síntesis, el informe propone una nueva conversación entre acumulación y distribución, una nueva fórmula de desarrollo que asuma con claridad las grandes restricciones de nuestro tiempo: la restricción democrática y la que proviene del cambio climático: un nuevo desarrollismo que desemboque en un desarrollo sustentable sin acorralar el crecimiento sostenido que reclaman la cuestión social acumulada y un cambio demográfico que no ha encontrado (hay quien dice que ya no encontró), una recepción satisfactoria en la economía política resultante del cambio estructural globalizador (hecho en clave neoliberal) después de las crisis y los ajustes de fin del siglo.

### Del diagnóstico al acuerdo

Entre proponer un Estado reformado capaz de recoger y potenciar la hora de la igualdad y la reforma del Estado en México, hay casi “una brega de eternidad”. Frente a la crisis de conciencia del 68, la reforma administrativa y, luego, la reforma electoral (del presidente José López Portillo); frente a la crisis de la deuda y su secuela, la reforma económica del Estado, para globalizar cuanto antes la economía (del presidente Salinas); frente al desplome (a balazos) de la transición presidencial priista, la “reforma política definitiva” (del presidente Zedillo); y frente al pluralismo epidérmico de la alternancia, la *reformitis zombi* y la transición sin fin (de los presidentes Fox y Calderón). El saldo desalienta: estancamiento estabilizador, desempleo y tal vez *inempleo*, quema precoz del bono demográfico, federalismo salvaje, desprotección social mayoritaria e inseguridad generalizada; ¿fractura constitucional?, alternancia como restauración... o resignación.

Reforma económica y política del Estado nacional ha habido, lo que no ha habido es la reforma social del Estado y tal vez de ahí venga nuestro extravío actual.

El saldo social de los ya largos años de crisis, cambios estructurales y ajustes puede aquilatarse al observar el empobrecimiento masivo y extremo, así como los crecientes déficit en materia de empleo. Desde las perspectivas más encontradas se ha propuesto la necesidad de rectificar el rumbo, de llegar a acuerdos en materia económica y social; es común encontrar diversas propuestas partidistas, académicas e incluso empresariales, que tienen como propósito la conformación de una plataforma de entendimientos, convicciones y acuerdos destinada a reencontrar el crecimiento económico que el país requiere para encarar el drama social, así como los mecanismos necesarios para darle consistencia y estabilidad al crecimiento.

Sin embargo, las diversas propuestas no han podido concretarse y el diálogo ha sido infructuoso. Urge sumar voluntades para destrabar una conversación sobre el futuro nacional que implica, de entrada, tener claro el diagnóstico y, al mismo tiempo, reconocer las restricciones a las que el país se enfrenta en un contexto globalizado, cruzado además

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, 2010, pp. 11-14.

por el reclamo democrático de (re) incorporación social y el desafío ambiental de recambio tecnológico planetario. En este sentido van las siguientes reflexiones; *primero apunto lo que considero son las restricciones para después proponer cuáles son las características que deberían tener las políticas estatales para empezar a superar las desigualdades.*



La restricción mayor, y hasta cierto punto insoslayable, es el perfil de la economía resultante de los cambios estructurales. Por esto es que la política económica y, en especial, la búsqueda de acuerdos político-sociales en torno a la economía deben reconocer, de entrada, los acotamientos que emanan de la globalización y de la descentralización mercantil de la economía. Este reconocimiento, empero, no significa una reificación del cambio estructural, según la cual nada puede hacerse afuera del recetario convencional. Más bien: todo lo contrario.

La economía política nunca es “natural” ni sus dinámicas y relaciones están, analítica e históricamente, “antes” de los acomodos políticos y los sedimentos culturales. Sus dinámicas tampoco son ajenas a las relaciones entre las fuerzas políticas y sociales, cuyas visiones ideológicas, confrontaciones y salidas cooperativas son las que, al final de cuentas, definen o condicionan la marcha económica en el largo plazo. Por esto es que a la par de asumir como sistémica la tendencia inestable del sistema económico capitalista debe estar (fundamental para el desarrollo del sistema) la creación de mecanismos de balance y compensación frente a la inestabilidad.

El enfoque de la cooperación para potenciar el crecimiento capitalista y volverlo sostenido no es ajeno a la experiencia histórica de los últimos dos siglos; por el contrario, se sustenta en una lectura consistente de dicha experiencia con la intención de volverla racional y sustentable analíticamente. En esta perspectiva, es posible pensar los acuerdos como plataformas de conocimiento colectivo y negociación política y social, su éxito dependerá, entre otras cosas, de la rapidez con la que surjan instituciones de ajuste, balance y cooperación, destinadas a producir certidumbre en un mundo incierto, así como visiones y perspectivas que vayan más allá del corto plazo en un sistema económico absorbo en, y dominado por, lo inmediato. A la luz de nuestras experiencias recientes, esta trama institucional de voluntades políticas tendrá que demostrar su eficacia en la capacidad para promover la pronta superación de deterioros estructurales que el enfoque dominante insiste en ver como costos inevitables, o como daños contingentes que se resarcirían en un plazo nunca claramente definido.

Como se puede deducir, una revisión de las relaciones entre el Estado y el mercado como la sugerida, implica desplegar destrezas múltiples, ejercicios sistemáticos de persuasión y suma de voluntades. Es a partir de este proceso complejo que, al traducirse en nuevas agencias e instituciones estatales o simplemente públicas, es posible sustentar baterías de políticas económicas y sociales unificadas por un gran objetivo: permitir a la nación aprovechar al máximo posible las promesas del cambio internacional, bajo el criterio rector de construir un escenario social marcado por la igualdad. Un consejo económico y social participativo podría ser la fórmula institucional adecuada para modular la reforma de la política económica y la recuperación renovada de las capacidades del Estado para intervenir en la economía y la reproducción social.

Lograr esta sintonía virtuosa supone superar la actitud que se ha impuesto en las elites en su relación con el proyecto globalizador y la realidad misma de la globalización. Esta actitud, hasta ahora, presentada como inapelable estrategia de Estado, se ha inclinado por la adopción, en muchos casos acrítica, de los mensajes y señales del mercado mundial y de las agencias y gobiernos que interpretan su sentido y buscan gobernar su ritmo.

Habría que demostrar que como país podemos encontrar núcleos endógenos que le den viabilidad a la idea de “vivir” la globalización *-nacionalizarla-* más como un proceso que como una realidad plenamente estructurada. Es decir, como una ola de transformación mundial portadora de amenazas reales y tangibles, pero también de oportunidades que sólo pueden concretarse en nuevos cursos de desarrollo mediante la acción nacional consciente, basada en la más amplia cooperación social y en la más audaz adaptación de estrategias, tecnologías y esquemas de relaciones internacionales.

## II

La historia y el análisis sociológico y político de las formaciones sociales que han producido el capitalismo, señalan que el crecimiento capitalista basado en decisiones descentralizadas y maximizadoras de ganancias sólo es durable (históricamente viable), en tanto cuenta con un marco estable de relaciones sociales y políticas que permita prever y le otorgue a las expectativas de los agentes económicos, un horizonte mínimamente coherente. Este marco ha sido el Estado de derecho y, en los tiempos modernos, el Estado social, democrático de derecho. Éste es, podría decirse, el núcleo duro de la institucionalidad que hace posible el desarrollo capitalista. En nuestro caso, tendríamos que plantearnos la necesidad de contar con un “Estado desarrollista” sin el cual países como México no parecen ser capaces de articular y potenciar las energías económicas y sociales que supone la empresa del desarrollo nacional en una era de globalización implacable. Es, entonces, esta trinidad de “Estados adjetivados”: *social de derecho, democrático y desarrollista*, la que podría ordenar una deliberación nacional sobre las instituciones y la política.

## III

Es preciso tener presente que la relación entre economía y política ha adquirido connotaciones muy complejas, no sólo derivadas de los ajustes y las crisis sino de las propias reformas políticas destinadas a concretar la transición a la democracia. El que dicha relación alcance un nuevo cauce de eficacia, depende cada vez en mayor grado de que el Estado y la sociedad económica asimilen los vastos procesos de internacionalización económica y cultural, descentralización en la toma de decisiones y diversificación social que han tenido lugar en México, aspecto que nos remite de manera natural al problema del orden jurídico y su credibilidad.

Podríamos decirlo de modo tajante: hoy el orden jurídico más creíble, o menos dudoso, es aquel que es producto de una deliberación democrática en sentido estricto. Esto quiere decir centralidad del Congreso, iniciativa y producción de leyes por el Congreso, así como vigilancia de la ejecución y aplicación de estas leyes por el mismo Congreso. La magnitud de la tarea es tal que debería llevar también (sin dilación) a una revisión de

nuestras concepciones sobre el “constituyente permanente”, así como sobre las pautas de comunicación y participación sociales que un proceso legislativo de esta envergadura implica desde su inicio y a todo lo largo de su construcción y ejecución.

El *acomodo* político-institucional que México necesita es impensable sin un Congreso cuya legitimidad depende no sólo de haber sido electo, sino del hecho de que trabaja seria y eficazmente en función de un orden jurídico que se quiere creíble. En este sentido, es necesario ver y pensar a la democracia como una red de instituciones, leyes, agencias públicas, organizaciones de la sociedad civil, cuyo desarrollo exige que se le asuma como el marco obligado para tomar decisiones y volverlas políticas. Ésta sería, así, la restricción democrática maestra del cambio institucional para encaminar al país hacia un nuevo curso de desarrollo.

Es claro que un acuerdo general democrático como el esbozado no resuelve las cuestiones básicas de la economía y de las finanzas (sobredeterminadas por la lógica de la globalización y la unificación del mercado mundial y, ahora, por la crisis); incluso podría suponerse, sin concederle al discurso neoliberal su pretensión de establecer una separación tajante entre economía y política, que tales cuestiones son poco permeables a la impronta democrática. Sin embargo, también debería ser claro que la democracia, como sistema político ordenador de relaciones sociales diversas y plurales, es la única que puede auspiciar la construcción de consensos, acuerdos y plataformas institucionales *durables*, comprometidas con la búsqueda de un proyecto de desarrollo centrado en la igualdad.

Es fundamental, en este sentido, entender la relación democracia-desigualdad como una ecuación inestable y desestabilizadora que tiene que resolverse dinámicamente en positivo, en favor de la igualdad, como un requisito *sine qua non* para que la política produzca gobernabilidad basada en legitimidad. Hablamos aquí de una dimensión que trasciende la esfera económica y se asienta, por peso propio, no sólo en el campo de la política-electoral, la “política normal” de la que hablara Ralph Dahrendorf, sino en lo que podríamos llamar una “política de Estado”, una “política constitucional”, cuyo lapso de vigencia o centralidad no puede establecerse de antemano. Es posible proponer, incluso, que esta política articulada por el objetivo de igualdad tiene que desplegarse y sustentarse en nuevas formas de cultura cívica y de ética pública para aspirar a ser estable y duradera.

Insistamos. Para modular o suavizar las tensiones entre economía y política o entre mercado y Estado no se puede, bajo ningún argumento, hacer de lado a la democracia; también el hecho de que pretender homologar a la democracia con el mercado, vaciándola de contenido y de criterios político-sociales, no se traduce en resultados eficientes en materia de conducción e impulso al desarrollo.

Éstos son los criterios fundamentales de una reforma democrática, bien distintos a los del *decisionismo* que impera en algunas formaciones políticas y en algunos exégetas y oficiosos de una restauración presidencialista.

Es preciso admitir que la reforma política ha desembocado en procesos impetuosos de colonización de los espacios del Estado por parte de viejos y nuevos poderes de hecho, y que el vaciamiento del Estado no sólo ha sido institucional, sino de visión e ideología. El retraimiento estatal, buscado por el cambio estructural neoliberal, redujo proyectos e inversión públicos a su mínima expresión y devastó el inventario que quedaba de reflejos y resortes para pensar *en y a largo plazo* y así reivindicar el valor histórico de la planeación. Se impuso la inercia y el presente continuo, dando prioridad a las *oportunidades* y soslayando la búsqueda de objetivos.

## Estado adjetivado: promoción económica y social

Aún cuando la desprotección social imperante, la reproducción de la pobreza, o la ausencia de oportunidades, constituyen por sí mismos argumentos *prima facie* para inscribir a la cuestión social en el contexto de nuestras reflexiones sobre un nuevo curso de desarrollo nacional, éstos no han sido datos “suficientes” para impulsar acciones de Estado que asuman las carencias (que condensan la cuestión social contemporánea) como asuntos centrales de la agenda nacional. Desde este mirador, entonces, es que la recuperación del Estado (como actor fundamental de la política social y garante de los derechos fundamentales, el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad) debe ser el eje que articule los objetivos de una amplia reforma social que tiene que incrustarse orgánicamente en la organización económica y el discurso de la política. Sólo mediante su incrustación en la economía política es posible imaginar un Estado de protección y bienestar de nuevo tipo, que le otorgue al desenvolvimiento económico bases y redes sociales más robustas.

El eje de un nuevo pacto social que combine el bienestar para el conjunto de la sociedad, sin menosprecio de la atención particular de las grandes capas desfavorecidas, la ampliación ambientalmente responsable de las capacidades productivas de la economía y el fortalecimiento de la convivencia social dentro de los marcos de la democracia y el Estado de derecho, es la reforma fiscal del Estado (que no debe quedar limitada a lo tributario). Para poder justificar socialmente el incremento en la recaudación (que debe ser significativo) la reforma debe tener explícitos sus fines (tanto sociales como productivos) y, además, asumir compromisos claros sobre la utilización de los recursos y con la rendición de cuentas. Una reforma fiscal de este tipo debería llevar a, a la vez que basarse en, un nuevo pacto social abiertamente redistributivo.

Además, para que sea eficiente la política fiscal es crucial revisar el gasto público, con base en diagnósticos precisos sobre los renglones en donde puedan aplicarse modificaciones, sobre todo si éstas son de signo negativo. Revisión que debe acompañarse de un verdadero programa de austeridad y eliminación de gastos superfluos, que no debe hacerse con cargo a las transferencias de recursos públicos hacia los grupos más pobres (por la vía fiscal clásica y de otros mecanismos de solidaridad).

Si la equidad y la superación de la pobreza van a ser prioritarias, su jerarquía debe plasmarse en la distribución presupuestaria, buscando combinaciones eficientes entre el gasto de emergencia, vinculado a la compensación y el alivio de la pobreza extrema, y el gasto destinado a formar capacidades y libertades. El gasto público compensatorio no sólo es imprescindible ante la contingencia; es fundamental para darle a la cohesión social visos mínimos de credibilidad.

La reforma social debe tener en el presupuesto público un espacio privilegiado para dirimir opciones y forjar acuerdos sociales y económicos de amplio espectro; el presupuesto debe convertirse en un vehículo para la concertación política y la asignación de recursos con horizontes de mediano y largo plazos, donde queden consignados los compromisos de la sociedad con la equidad y la cohesión. En el presupuesto se da cuenta del acuerdo político al que las sociedades llegan, así como de sus prioridades.

Si la reforma social de Estado es entendida como pivote de una nueva ronda reformativa, es posible inducir la construcción de eslabones del cambio estructural que

son indispensables para que la globalización trabaje en favor del crecimiento económico nacional. Al poner en el centro lo social, se reivindica el papel estratégico del mercado interno, del empleo y de la diversificación productiva. Una convocatoria de este tipo (que busque socializar al Estado como vía insustituible de su renovación y darle sustrato institucional al compromiso de la sociedad con la equidad) puede llevar al encuentro racional de los eslabones faltantes en la cadena democratizadora. Requerimos visiones de largo plazo para recuperar el crecimiento económico y hacerlo sostenido y que, a la vez, pueda comprometerse con realizaciones inmediatas que combinen el fomento a la renovación productiva con la creación efectiva y durable de oportunidades de empleo. Esta visión de largo plazo para la economía tiene que asumir, sin dilación, la centralidad de la igualdad como requisito para alcanzar un desarrollo robusto y para la superación progresiva, pero sistemática, de la pobreza.

La equidad y la remoción sostenida de la pobreza no deben ser “para después” sino ser los criterios más rigurosos de evaluación de la estrategia de desarrollo y de las políticas económicas y sociales que concreten dicha estrategia. Como afirma la CEPAL: es necesario “un pacto fiscal para cerrar las brechas sociales”; agrega que es fundamental la inversión social orientada hacia los grupos de menores ingresos, impulsar políticas contracíclicas de largo plazo y otorgar mayor seguridad financiera y estabilidad institucional a los sistemas de protección y promoción social. Tareas que requieren el respaldo de un pacto social que en opinión de la Comisión incluya, al menos, un compromiso gradual de incremento de la carga tributaria; una ruta clara para mejorar la recaudación mediante la reducción y el control de la evasión; una reforma de la estructura tributaria; una agenda pública para mejorar la transparencia del gasto público y su eficiencia y eficacia; una ruta de reprogramación gradual del gasto social donde la recomposición intra e intersectorial muestre (de acuerdo con la evidencia disponible), un mayor impacto redistributivo y mayores externalidades en equidad y productividad, así como una estructura tributaria y una institucionalidad del gasto que dé cuenta de las desigualdades territoriales y procure su convergencia. “Un pacto fiscal de esta naturaleza (asegura la Comisión) requiere replantear el papel del Estado y las estrategias gubernamentales, recuperando la noción de planificación del desarrollo, que comprende un diseño integral de las políticas públicas”.

### **Equidad, igualdad social y democracia**

La agenda económica social está, como siempre, sobrecargada. La necesidad de someterla a una tensión intelectual y política para llegar a un sistema de prioridades ordenadas por la creciente vulnerabilidad social y el desencanto político, debería ser entendida como una condición urgente para la estabilidad constitucional, el entendimiento social y la consolidación democrática; un instrumento por excelencia para darle consistencia a esta tarea es, sin duda, la planeación, que al adoptarse como mecanismo de concertación social le impondría al Estado mutaciones significativas en su estructura administrativa y en su conformación territorial.

Superar nuestro “estancamiento estabilizador”, que se ha vuelto en realidad desestabilizador; acompasar la economía al ritmo de los cambios políticos y el reclamo social, supone adoptar nuevas visiones que determinen, productivamente, el contenido y el destino de nuestro desarrollo nacional. Tarea que exige un gran despliegue de imaginación

política que deje maniqueísmos y retóricas desgastadas, que evite tentaciones regresivas y autoritarias y busque fórmulas político-culturales basadas en propuestas plurales e incluyentes. Ello depende en buena medida de que la noción de solidaridad se reconozca como uno de los valores modernos, así como el hecho de que tanto las garantías como el cumplimiento progresivo de los derechos fundamentales sean criterios maestros para evaluar nuestro desempeño como sociedad y Estado nacionales. La hora de la igualdad que la CEPAL proclama, nos obliga a ser capaces de combinar una recuperación valorativa que ponga en el centro objetivos de igualdad, equidad social y democracia con las restricciones y acosos que son propios del proceso de globalización. Éste es el reto de fondo, para la sociedad y para el Estado.

A Sartre se le ha atribuido el dicho de que para que haya lucha de clases se requieren dos cosas: que haya clases y que luchen. Parafraseándolo, podríamos decir que para que haya políticas de Estado se requiere que haya Estado... y que haga política.

## Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, 2010.
- Hoo Chang, *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, New York, Zed Books Ltd., 2003.
- Cordera, Rolando y Javier Cabrera (coordinadores), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Fernando Clavijo (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Hirschman, A. "Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo" en *El Trimestre Económico*, número 188, México, 1980.
- Ibarra, David, *Ensayos sobre la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina", Nueva York, 2009.
- Prebisch, Raúl, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" en *Boletín Económico de América Latina*, Santiago de Chile, vol. 7, núm. 1, 1962.
- , *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- Ros, Jaime y Juan Carlos Moreno-Brid, "México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica", *Revista de la CEPAL*, Chile, diciembre de 2004.
- Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002.
- Varios autores, *México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- , "Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario, Santiago de Chile, 1998.