

El Estado y el desarrollo: revisiones y reafirmaciones*

Rolando Cordera Campos*

I

A manera de introducción

La preocupación por el Estado y su papel en el desarrollo, su tamaño en relación con la economía y por sus modos de relacionarse con los actores económicos y sociales, ha estado siempre en el centro de la economía política. Sin embargo, esta preocupación intelectual, al igual que la historia general de las sociedades modernas, registra ciclos, fluctuaciones y cambios de énfasis, así como periodos relativamente largos en los que priva un cierto consenso sobre las cuestiones mencionadas.

Estos consensos, que expresan a la vez que refuerzan acuerdos más significativos en el plano político y social, habilitan a las economías capitalistas para encarar la inestabilidad que es propia de su estructura y dinámica, así como para enfrentar los desafíos que provienen del propio cambio en las formas de producir. Este es, como se sabe, un requisito sistémico de la permanencia y la estabilidad misma, siempre relativa, del capitalismo.

* Trabajo recepcional a la Academia Mexicana de Economía Política, febrero de 1990.

• Profesor de carrera en la Facultad de Economía de la UNAM desde 1969 y Director de la Revista *Investigación Económica* de la misma Facultad.

Por otra parte, este mismo contexto complejo de inestabilidad, cambio, desarrollo y estabilidad le impone a los consensos y acuerdos referidos una perspectiva inevitable de fluctuaciones y revisiones más o menos profundas; en particular, los momentos de crisis general remueven coaliciones y convicciones sobre la economía política, la política económica y el papel del Estado, hasta que, siempre gracias a la operación de combinatorias políticas complicadas y hasta aleatorias, se alcanza un nuevo esquema de estabilidad que, también siempre, implica la conformación de alianzas y esquemas de apoyos políticos más o menos duraderos.

De esta manera, aferrarse a la idea de una verdad o un razonamiento inmutable en la materia es totalmente ajeno a la conformación básica del sistema, a sus procesos fundamentales de evolución y transformación y, en general, a las enseñanzas de la historia "profunda" del conjunto transnacional que empezó a constituirse con vocación universalista hace ya cuatro siglos. Crisis tras crisis, cada una con sus salidas singulares y hasta irrepetibles, nos dan la misma, básica, lección: la futilidad de lo inmutable pero, a la vez, la probabilidad creciente de construir, por medio de la política, a través de las crisis, escenarios de elección y decisión promisorios desde el punto de vista ético y social. (Véase: Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times*, 1986).

La disposición al cambio se topa con los éxitos previamente obtenidos gracias a un aprendizaje que tiende siempre a volverse conformidad y autosatisfacción intelectual y política. Unas respuestas exitosas frente a retos como los referidos, suelen dar lugar a supuestos sólidos, que, a su vez, irónicamente, pueden volverse obstáculos para realizar procesos de adaptación frente a una nueva oleada de cambios y desafíos a la estabilidad dinámica alcanzada. En el caso que nos ocupa, es probable que vivamos hoy una situación de este corte. (Para una reflexión sobre estos tópicos, basada en la experiencia inglesa, véase: David Marquand, *The Unprincipled Society*, 1988).

La década que acaba de terminar impuso una revisión general y radical de las estructuras político-económicas nacionales, así como de la o las maneras de estudiarlas, entenderlas y encauzarlas. En lo fundamental, no fue una elección nacional, autónoma o autóctona, sino un proceso global, diferenciado nacionalmente pero determinado transnacionalmente, que no ha admitido a nadie excepciones y atajos. En lo fundamental, entonces, puede decirse que más que

expresar una subordinación o una dependencia esta revisión nos pone frente a las dificultades magnas de una interdependencia que ya no es opción, aunque diste mucho de ser una simple y espesa uniformidad.

Dicho esto, vale la pena de entrada problematizarlo. La globalidad es ya una mundialización, y ello hace que las crisis y los cambios tengan que verse y entenderse en un marco de restricciones definidas de esa manera, es decir, globalmente. Sin embargo, así como ocurrió en momentos de mutación general anteriores, en este sigue viva y actuante la dimensión nacional, concretada en relaciones y acciones políticas y sociales que expresan historias concretas, particulares, de contradicciones que no encuentran perfil sino atendiendo a una cultura y una política netamente nacionales.

"Las crisis económicas modulan a los países, pero las crisis también expresan lo que está sucediendo dentro de esos países. Tanto la crisis como los países cambian en el tiempo... y cada país encara cada crisis de modo diferente" (Gourevitch, 1986, p. 221).

El ajuste, como se le ha llamado genéricamente a este proceso, involucra acciones y reflexiones diversas, muchas de ellas divergentes y opuestas entre sí, en la medida en que se adscriben y adscriben a perspectivas ideológicas distintas; empero, en lo esencial ha tendido a desembocar en una suerte de mandato general, universal, sobre la necesidad de modificar estructuras y mentalidades.

Como era de esperarse, la instancia que con más fuerza focalizó esta marea revisionista fue y es el Estado. De él se esperaba y se espera conducción e iniciativa, capacidad de síntesis así como producción de alivios y apoyos de cara a los abrumadores y dolorosos impactos provenientes de las modificaciones en la producción y la distribución de bienes y excedentes. También se esperaba del Estado capacidad para conducir el ajuste a los resultados esperados, lo que en prácticamente cualquier versión, ortodoxa o no, implicaba capacidad de sobreponerse, "aislarse", a las demandas inmediatas, corporativas o aisladas y puntuales, ciudadanas o sociales, que expresaban y expresan una sumatoria abultada por insatisfacciones largamente implantadas y por nuevas carencias, fruto de la crisis y de las primeras operaciones del ajuste.

En el extremo, cultivado por los libertarios económicos, más que postular para el Estado una multiplicidad de acciones difícilmente conciliables entre sí, se le exige sin más trámite que se haga cargo de la crisis y sus efectos, y sobre todo, que asuma cuanto

antes la necesidad y la conveniencia de hacer mutis, única manera, según esta versión de la transición, de abrir paso a nuevas plataformas de progreso económico y social. El ajuste, así, debería empezar y terminar en el Estado mismo, al que se erige en un curioso demiurgo de todos los males. Su desaparición, o su arrinconamiento a las tareas elementales de orden y ley, era y es vista como una medida salvadora central, fundadora de un orden nuevo, limpio de adherencias voluntaristas o institucionales.

Insatisfacción e irritación grupal y ciudadana por unas intervenciones estatales ineficientes e ineficaces; reclamo de más democracia, a través de más bienes públicos y seguridades producidos por el Estado; exigencias técnicas, ideológicas y transnacionales de un aislamiento estatal respecto de demandas inmediatas, como condición primaria para cursar el ajuste; ofensiva liberista, anarquista, contra el Estado: he aquí algunas de las coordenadas de hierro dentro de las cuales tendrá que estudiarse y practicarse la economía política de la reforma estatal.

Con este enfoque, que busca recoger realidades e interpretaciones, demandas e ideologías, la cuestión del Estado en la actualidad refiere a una necesidad mayor, de corte histórico, que trasciende al ajuste menor impuesto por la crisis de la deuda. Este último, por cierto, era también necesario y al calor de su aplicación fue posible identificar cada vez con más claridad una serie de concatenaciones decisivas, en el plano de la producción y en el del Estado y la vida social, que precisamente apuntaban en la dirección de aquella necesidad mayor, que sin embargo no podía ni puede satisfacerse a través de una fórmula simplista como la que, en la práctica, organizó el ajuste referido.

Lo anterior no busca soslayar los efectos desastrosos provocados por la manera concreta como se enfrentó la llamada crisis de la deuda. Más aún: la restructuración del Estado que se considera indispensable, necesaria objetivamente, se ve hoy frente a obstáculos adicionales, saldos y asignaturas pendientes, producidos por la política aplicada para desatar el nudo deudor, que hacen más difícil y tortuoso el camino de la reforma estatal.

Sin ajustar cuentas con estos resultados no parece factible avanzar con solidez en la apertura de nuevos rumbos de desarrollo.

Acuerdos y desarrollos conceptuales nuevos, como los que se requieren para redefinir y volver realidad nuevas políticas, no se podrán alcanzar en medio de un interminable regateo como el que

puede darse a partir del cúmulo de carencias y agravios propiciados por el ajuste menor, pero no menos dañino, de los años ochenta. Sin embargo, y por contra, la insistencia en los saldos de un ajuste que por lo demás se probó ineficaz, pueden trivializar y llevar a soslayar aquella necesidad central, de atención obligada, de reformar el Estado, necesidad que nadie inventó y que la crisis y la forma como se la quiso encarar en el pasado hicieron evidente, y urgente.

Esta es la perspectiva que informa esta conferencia. Con base en fórmulas en apariencia propositivas, se busca sobre todo sugerir algunas consideraciones de orden cualitativo que permitan abordar la cuestión de la reforma estatal con una carga ideológica menor que la que ha caracterizado al debate de este asunto hasta la fecha.

Al soslayar las lecciones de la historia, lo mismo que cuando uno se regodea en el historicismo, peor aún: cuando no se hacen explícitas las consideraciones analíticas y de valor de las que se parte, lo que se propicia son elaboraciones polarizadas sin sustento conceptual ni empírico. El debate se desliza con rapidez al intercambio irracionalista del que poco o nada puede esperarse en términos de nuevas fórmulas operativas y filosóficas para un desarrollo mejor.

Conviene insistir: sin la formación de un horizonte general de reflexión ciudadana, no habrá consensos sociales que aspiren a durar; sin estos últimos, todos los pactos y convergencias para enfrentar la crisis y sus diversas manifestaciones económicas y sociales serán precarios y frágiles. A su vez, esta precariedad y fragilidad en el orden económico-social (e intelectual), tiene siempre implicaciones inmediatas y potenciales sobre el sistema político: lo vuelve también débil, no más flexible pero sí más incierto y fragmentario, menos capaz de compensar insuficiencias y propiciar el surgimiento de creatividades y vertientes de innovación y adaptabilidad. Se trata, para repetir, de una cuestión central y vital de economía política.

Vale la pena empezar por algunas reflexiones elementales que nos permitan ir más allá del fárrago ideológico y simplificador en que está metido hoy el debate sobre esta cuestión.

II

Ni antes ni ahora las transacciones económicas han tenido lugar en un vacío político. El poder político es indispensable para cons-

tituir un sistema o régimen económico, en particular para darle materialidad y durabilidad a la producción y circulación de mercancías en el capitalismo.

El mercado, por tanto, no es una figura o entidad anterior al sistema político. Habría que decir que en el capitalismo, al menos desde el punto de vista estructural, el estado y el mercado se suponen el uno al otro.

Cuando las fuerzas económicas arrinconan al Estado, las condiciones generales de reproducción de la sociedad se ponen en peligro: el sistema social se asoma a sus posibilidades destructivas. Cuando el Estado arrincona al mercado, o de plano busca abolirlo, la asignación de los recursos con que cuenta la sociedad se vuelve tortuosa y cada vez más ineficiente. Las necesidades y la manera de satisfacerlas ya no son una expresión y una decisión libre, con un alto componente individual, sino asunto de los expertos y los que mandan: el sistema se asoma a sus posibilidades "implosivas". Ya no es la desintegración o anarquía del mercado, sino la hiperintegración totalitaria: la diversidad y, en consecuencia la posibilidad de libertad, se congelan.

Esta es la experiencia del siglo XX. Lo constatamos de nuevo ahora, con el fin del comunismo como método totalizador de organización y conducción de la sociedad. Gracias a ello, la urgencia de redefinir las relaciones entre el Estado y el mercado se puede plantear como una necesidad universal más que como una preferencia ideológica. No se trata, entonces, del "fin de la historia", sino del principio de una nueva fase.

Para una reflexión sobre las nuevas direcciones y posibilidades del desarrollo, el contar con hipótesis como las sugeridas antes es crucial. Los ajustes económicos y las reconversiones productivas en curso, así como los que se busca configurar como alternativos, requieren de una aproximación menos tormentosa, más pragmática pero a la vez menos instrumental, a la cuestión del Estado, entendido como un conjunto institucional autónomo, capaz de generar y gestar iniciativas de amplio espectro, así como componente orgánico aunque complejo de la economía moderna.

Autonomía e intervención en el espacio propiamente económico, capacidad para realizar ambas, modo o modos de hacerlo, estilo y visión respecto de ello, desde la sociedad y el Estado, son algunas de las vertientes centrales que definen la problemática pre-

sente y el futuro del Estado. Ello, tanto en las economías centrales como en las semiperiféricas y periféricas.

Los cambios a que nos enfrenta la economía política mundial son formidables y todavía no acaban de adquirir un perfil si no definitivo, por los menos relativamente estable. Los desarrollos en el este europeo y la URSS, así como el torbellino desencadenado en la China post-Mao, pueden desembocar en enormes reasignaciones de los recursos mundiales, en particular de aquellos que, en otras condiciones, podrían canalizarse a las áreas de la semiperiferia más necesitadas de fondos financieros externos, como América Latina. Ello, por sí solo, le plantea un desafío formidable a los Estados de los países semiindustrializados de la región: mantener la cohesión social en medio o al final de un ajuste drástico como el experimentado en los ochenta; procesar la reestructuración industrial y en general productiva, necesaria para no ser expulsados de la semiperiferia; y, por último pero no al último, llegar a acuerdos de gran alcance con los estados avanzados y el capital financiero internacional y las transnacionales para asegurar un mínimo técnico de divisas. Estas son, siguen siendo, las pesadillas de la hora para los Estados empeñados en ir más allá del ajuste impuesto por la deuda y modernizar las estructuras económicas y sociales de sus naciones. Los aires que vienen del este no hacen sino volverlas más acuciantes.

Los desafíos y las amenazas del presente, no alteran algunas de las coordenadas de fondo que históricamente han marcado la dinámica estatal. La noción de autonomía estatal, en particular, persiste como central para el análisis y para definir y evaluar las tareas del Estado. En la autonomía reside, nos insiste Arnaldo Córdova, la característica central y decisiva del Estado moderno. No se trata, agregamos nosotros, de un atributo inmóvil sino de una relación y una capacidad que hay que desplegar, revisar y en su caso, que es el de México hoy, rehabilitar. En este sentido, modernidad y modernización económica y social y autonomía estatal no son términos excluyentes, son en todo caso complementarios aunque ciertamente contradictorios. Esta es otra forma de acercarse a los ciclos de intervencionismo y rechazo del mismo, que forman parte, en realidad, de todas las sociedades modernas: se trata de un "péndulo en espiral" que importa las acciones e intervenciones del Estado tanto en la economía como en la vida social, y que forma parte de las coaliciones y consensos "epocales" a que

se ha hecho referencia antes. (Arnaldo Córdova: *Estado y Sociedad en el Mundo Moderno*. Sobre Estados Unidos ver: Arthur M. Schlesinger Jr. "Affirmative Government and the American Economy". En: *The Cycles of American History*).

Cómo construir una burocracia comprometida y capaz de llevar adelante la gestión estatal; cómo alcanzar plataformas dinámicas de redefinición de las relaciones entre el estado y los actores sociales y económicos; cómo inducir la acción y el compromiso de estos actores, cuyas decisiones y acciones responden de entrada a motivaciones e intereses particulares y sectoriales, con propósitos generales, públicos, son cuestiones pertinentes, urgentes en el caso de México, tanto o más que las que provienen de una debilidad financiera crónica, de la precariedad productiva o del atraso tecnológico.

Cuando se ve al ajuste como una operación de adaptación a nuevas circunstancias estructurales y transnacionales, es decir, cuando se le ve como una necesidad que trasciende las exigencias de la comunidad financiera internacional, implica estos procesos de reordenación político-económica. El Estado tiene que conducir y despejar las grandes ecuaciones contenidas en el ajuste, a la vez que llevar a cabo el suyo propio.

El tema de la reforma estatal se puso de moda entre nosotros al calor de las políticas instrumentadas frente a la llamada crisis de la deuda. Déficit fiscal, de una parte, y privatización de otra, son tal vez los tópicos más sobresalientes de la agenda forjada en estos años de sobreendeudamiento y recesión. Sin embargo, como lo sugerimos, ambos forman parte de un itinerario mayor, de corte internacional, que ha encontrado diversas expresiones nacionales e impuesto drásticas revisiones conceptuales y políticas.

Por un lado, cada vez parece más claro que la educación convencional socialismo-nacionalización, o justicia social-estatización, aparte de simplista es ambigua y no resuelve las cuestiones centrales del crecimiento, la eficiencia, el bienestar y la democracia. Pero de otra, la nueva ortodoxia no ha sido capaz de superar sus paradojas más inmediatas y obvias, entre otras la de buscar a través del Estado la minimización del estado mismo, que es una de sus divisas primordiales. Las promesas de crecimiento sostenido y estable, para no mencionar las de mayor equidad y bienestar, aparte de carecer de una efectiva congruencia con la filosofía que ordena el pensamiento neoliberal, al no cumplirse y mantenerse

incumplidas en el tiempo, amenazan la propia capacidad de la élite estatal para avanzar en el proceso de ajuste, mantenerse efectivamente aisladas de las presiones sectoriales inmediatas y arribar en efecto a una nueva situación, duradera, en materia de finanzas públicas. Sin ello, es claro, el ajuste macroeconómico quedará siempre inconcluso.

Tanto desde el punto de vista estratégico, como del de las políticas frente a la inestabilidad interna y externa, es indispensable identificar las coordenadas analíticas e ideológicas más pertinentes y hacerlas explícitas, lo cual con frecuencia se soslaya o de plano se niega. Habría que empezar por decir que ni económicamente, ni atendiendo a los principios de la teoría democrática, hay un tamaño óptimo del Estado. Así, las decisiones sobre el Estado, su tamaño, composición y manera de actuar, no obedecen a ningún supuesto modelo universal, positivo o normativo, sino a necesidades sociales y proyectos políticos que son puestos en acto por el propio Estado.

Lo privado y lo público, el Estado y el mercado, dan lugar en la realidad histórica internacional a combinaciones más que a polaridades, cuyo contenido y sentido específicos tienen estrecha relación con las coyunturas en que tienen lugar esas mezclas y permutas. El peso de lo nacional, incluso en contextos definidos férreamente por una crisis general, como sucedió en los treinta y sucede ahora, es si no decisivo sí fundamental, lo cual le da a la política un papel activo a todo lo largo del proceso de ajuste o cambio estatal.

Con lo anterior no se quiere sugerir que se está frente a situaciones y resultados puramente caprichosos. El del Estado y el mercado es un conflicto sin fin, sistémico, que sin embargo ha sido capaz de producir plataformas y equilibrios duraderos y básicamente acumulativos. De aquí la futilidad de proclamar bien el fin del mercado, bien la domesticación definitiva del Estado, cuando no su abolición.

Lo que se requiere, más bien, es entender y asimilar la necesidad de contar con mecanismos político-económicos en torno a los cuales pueda organizarse el crecimiento y la existencia social, sin desconocer que el calendario de combinaciones entre los mecanismos paradigmáticos de organización socioeconómica y asignación de recursos, a los que nos refieren Lindblom, es, por hipótesis, un calendario abierto y lleno de potencialidades. (Véase: Charles Lind-

blom. *Politics and Markets*, Nueva York, 1977. También Karl Polanyi, *The Great Transformation*, 1985).

La privatización es más que una moda. Es una propuesta ideológica, sin duda, pero recoge necesidades puestas de relieve por la crisis actual, que apuntan con claridad no sólo a nuevas formas de modular y administrar la demanda, sino al terreno de la oferta y la productividad. Consecuentemente, la restructuración productiva nos remite casi de modo natural a los temas relativos a la división y canalización de los esfuerzos económicos públicos y privados, es decir, a replantear el esquema institucional de la producción y la distribución.

La agudización de la competencia internacional, por su parte, en un contexto de acentuada movilidad financiera a nivel global, pone en cuestión los patrones conocidos de financiamiento internacional, en especial el recurso al endeudamiento externo, lo cual le plantea a todas las economías, en especial a las deudoras semiindustrializadas, como tema crucial y de coyuntura, el del control de sus finanzas estatales, en particular el referente al financiamiento del déficit público. En este contexto, el déficit va también más allá de la moda o la creencia.

Sin embargo, tanto la privatización como la situación deficitaria del Estado, tienen que ubicarse en un horizonte comparativo y conceptual que indica, antes, en y después del ajuste, la inconveniencia de recurrir a recetas o medidas genéricas.

Cuando se introduce la enseñanza comparativa y se reflexiona sobre necesidades históricas específicas, de economías concretas, los absolutos pierden todo su encanto. Queda claro que ni un excesivo control de la economía, ni una mayor libertad mercantil serán suficientes por sí solos para restaurar la confianza de los protagonistas económicos en un modelo único, capaz de recrear consensos y ganar hegemonía social. Un parsimonioso, incluso oscuro, ejercicio de concertación de voluntades y mutuo aprendizaje, asoma en esta perspectiva como el único camino viable, aparte de la tentación rupturista que, por lo demás, no resuelve de modo duradero la incertidumbre profunda que acompaña al ajuste.

En este contexto, el Estado recibe y recibirá presiones adicionales, porque inevitablemente recogerá y tratará de sintetizar contradicciones "normales" entre los agentes y las instituciones, y adicionalmente tendrá que lidiar con aquellas provenientes de los

conflictos entre la reforma interna y el proceso de integración a la economía mundial.

La restructuración de la gestión estatal, que incluye acciones privatizadoras y una revisión a fondo del financiamiento público, es necesaria e irreversible. Lo que no se tiene resuelto, sin embargo, es la capacidad del Estado y los sistemas políticos para adoptar formas eficaces de incorporación de los intereses particulares al proceso de transición, así como de nuevos esquemas de acuerdos y entendimientos, sociales, políticos e institucionales. En particular, se debe ser capaz de responder a preguntas sobre las formas de gestión y evaluación del ejercicio estatal, punto de partida inevitable para una recreación efectiva de proyectos y propósitos integradores del espacio público.

Consideraciones como las anteriores, forman el telón de fondo de la reflexión que hoy es preciso realizar sobre la restructuración estatal y su inscripción en el desarrollo futuro. De ellas surgen preguntas y criterios clave para un ejercicio histórico y comparativo sobre los estados, que pueda arrojar conclusiones de política y teoría más fructíferas que las que ahora circulan, casi todas ellas forjadas en torno a la defensa, o el ataque, del ajuste deudístico.

III

México inició la revisión de sus estructuras estatales en 1982, cuando se hizo evidente que el crecimiento había llegado a una terminal de estancamiento. Los objetivos explícitos de dicha revisión, sin embargo, tuvieron como referencia central el ajuste ortodoxo, que en el corto plazo buscaba generar los excedentes necesarios para cubrir el servicio de la deuda y, a través de ello, reubicar al país en las corrientes internacionales de crédito.

En consecuencia, la acción del gobierno sobre el Estado se concentró en la reducción del gasto público, sin que se notara ningún avance significativo en otros planos fundamentales del quehacer estatal, en especial la conformación del sector público y el marco de relaciones entre el Estado y los actores sociales. El reconocimiento de la profundidad de la crisis, no parecía encontrar otra conclusión operativa que la acción unidimensional sobre las finanzas públicas, con el consecuente daño sobre los tejidos productivos y de la existencia social más directamente vinculados al gasto estatal.

Sabemos ya que el *quick fix approach* falló y que el buen y puntual pago no nos devolvió el crédito externo. Pero el Estado, la economía y la sociedad se debilitaron, aunque pueda hoy constatarse que en algunos espacios de la economía se realizó, en efecto, un cambio estructural positivo capaz ya de expresarse en la dinámica de las exportaciones. Es probable, asimismo, que la experiencia traumática de la recesión convertida en depresión con inflación, haya inducido el inicio de procesos colectivos de aprendizaje, para sobrevivir y aún para innovar, para relacionarse y comunicar, pero todo ello sigue fragmentado y opacado por la incertidumbre y la fragilidad financiera, así como por la opresiva certeza del ingreso insuficiente y el empleo precario.

El discurso gubernamental, sin embargo, no se redujo a proponer y justificar la operación pagapronto. Desde diciembre de 1982, el entonces nuevo gobierno propuso e hizo aprobar reformas constitucionales dirigidas a redefinir las relaciones de propiedad, los alcances de la economía pública directamente controlada por el Estado y los mecanismos de vinculación, acceso y comunicación de los actores sociales con el propio Estado.

Con las reformas que dieron cuerpo al “capítulo económico” de la Constitución, el gobierno de De la Madrid buscaba sobre todo construir un nuevo, más sólido, marco de certidumbre para los inversionistas privados. Pero ni desde el punto de vista más general, en lo tocante a las relaciones de propiedad o la estructuración del sector público, ni en este campo decisivo pero difuso de la certidumbre y la confianza, fue exitoso.

Definir lo prioritario, o en su caso decidir la privatización de campos y actividades públicas, quedó de nuevo al amparo de la discrecionalidad administrativa y política del Ejecutivo y lo que en todo caso se diseminó fue la inseguridad dentro del propio Estado, cuyos trabajadores y empresarios simplemente perdieron todo horizonte, individual y colectivo. Para los inversionistas, no había, por lo demás, otro escenario tangible —y creíble— que una recesión que no acertaba a traducirse en nuevos y consistentes flujos de fondos del exterior.

La privatización siguió un curso igualmente accidentado y tortuoso. Aparte de que su campo de acción real es bien limitado, salvo en la hipótesis de un vuelco constitucional radical (aunque reaccionario), sus impactos sobre el dinamismo o la eficiencia económicos están en todo caso por verse, y sus efectos sobre la estabi-

lidad fiscal son menores, de “una sola vez”, o de plano se ven contrarrestados u opacados por la manera concreta, nunca transparente, como se decide y lleva a cabo la transferencia de propiedad.

De todas formas, es también incontrovertible que el campo discursivo abierto por las reformas De la Madridianas de 1982, mantiene una vigencia básica, aun cuando la sabiduría constitucional mexicana aconsejara revisar a fondo sus dos nociones centrales referidas a las actividades estratégicas y prioritarias. Su vigencia, o pertinencia, provienen más bien del hecho de que surgen de un conflicto político y social no contingente sino estructural, de una fractura de enormes proporciones del pacto social hasta entonces operante, y buscan salir al paso, para encauzarlo productivamente, de un protagonismo empresarial que sin proyecto si se quiere, expresaba de todos modos una renuencia profunda a seguir respetando sin más los modos establecidos para ejercer la autonomía estatal.

Leyes, modos burocráticos y agencias estatales; acuerdos y formas de relación entre el Estado y los actores; en medio de la recesión y la inflación todo ello empieza a crujiir y le da una resonancia exponencial a la crisis fiscal crónica, ya entonces convertida en vivencia cotidiana, de burócratas, funcionarios y usuarios de los servicios y los bienes producidos por el Estado. Las recomposiciones logradas en la emergencia de fines de 1987, el que se haya logrado extenderlas hasta ahora, bajo la forma de pactos antiinflacionarios, no debería llevar a pensar que aquella crisis, del lugar y el pensar del Estado, ha sido superada.

El presidente Salinas de Gortari ha propuesto una reforma del Estado que es revisión, extensión y reformulación de la ensayada por su antecesor. En rigor, tanto ésta como aquella deberían inscribirse en el largo peregrinar del Estado mexicano en busca de una actualización redentora, iniciado al calor de la “crisis de conciencia” de 1968. Sin embargo, es a la vez claro que la propuesta saliniana no es una simple “coronación” de aquellos intentos, ni la mera continuación de las operaciones de contingencia, sobre todo en lo financiero, puestas en acto por el presidente De la Madrid.

La justicia, mandato original de la Revolución, se ha sacrificado en aras de la propiedad y la gerencia estatal directa de la producción mercantil, nos ha propuesto el Presidente como pivote de su reforma del Estado. Difícil de sostener, histórica y analíticamente, este razonamiento no encuentra tampoco un sostén vigoroso en la

tradición y la hermenéutica constitucionales mexicanas. Y sin embargo, se mueve.

“Se mueve”, porque recoge insatisfacciones y experiencias, económicas y sociales, locales e internacionales, que en conjunto definen el núcleo duro del cambio en el modelo de desarrollo, en las relaciones entre actores sociales, entre estos y el Estado y entre el país y el resto del mundo. Como se dijo antes, el planteamiento implica, también, un reconocimiento explícito de un reclamo y una preocupación general, dentro y fuera del Estado, que es ya prácticamente secular.

La convocatoria presidencial, obedece también a una necesidad reconocida y sentida por el propio Estado, que le es propia y afecta su funcionamiento pero que impacta a toda la sociedad. Esta necesidad es la de reforzar y redefinir, tal vez recrear, el sentido y la forma de ejercer la autonomía estatal, condición y atributo ineludibles de todo estado moderno. Este es el tema de fondo de la reforma, el que vincula con todo vigor la economía y la política contemporáneas y de cuya evolución dependerá no sólo el futuro perfil del Estado y sus intervenciones, sino sobre todo la conformación de la democracia que hoy se busca implantar.

Habría que anotar, por ahora, que la autonomía del Estado fue “sobre-explotada” por el Ejecutivo hasta el grado de minar los arreglos y mecanismos decisivos que le han dado soporte desde los años treinta. La travesía solitaria del gobierno a través del ajuste deudístico, pudo presentarlo como un gobierno eficaz e incluso abrir el paso a las renegociaciones de los últimos meses, pero sus costos en materia de economía política se resumen en una autonomía del Estado deteriorada, cuestionada desde dentro y desde fuera y sujeta a crecientes presiones corporativas.

Por último, representa, en sus propios términos, un compromiso público directo, susceptible de ser registrado, seguido y evaluado, del cual tendrá el grupo gobernante que dar cuentas claras, pero a partir de cual puede también este grupo convocar a esfuerzos y compromisos, acuerdos específicos y de corte más general, a las distintas fuerzas sociales y formaciones políticas. Se trata, en fin, de una formulación estratégica que va más allá de sus argumentos iniciales y le plantea a la sociedad toda, desde luego a sus anillos políticos e intelectuales, el despliegue de un debate con implicaciones históricas.

En otra ocasión (*Nexos* 145), he tratado de formular mis primeras reacciones, reservas y críticas a la proposición presidencial.

Vale la pena repetir, de modo esquemático, algunos de los aspectos resaltados entonces.

En primer lugar, que si de justicia se trata ésta empieza entre nosotros todavía por la cuestión fiscal y, dentro de ésta, por la del pago justo, progresivo, de impuestos. En segundo término, que es probable, y deseable, que la sociedad toda pueda ya superar lo que Gramsci llamaba la fase de “estadolatría”, pero que ello no implica el arrinconamiento del Estado, tal vez tampoco su reducción en cuanto a funciones y tareas.

En efecto, rehabilitar lo que se pueda de la capacidad productiva existente, ampliar y reforzar la infraestructura, darle a la educación, la ciencia y la tecnología el lugar estratégico que se requiera, definir objetivos y promover decisiones de largo alcance en materia de industrialización, son todas ellas tareas ineludibles para darle realidad a la modernización. Ninguna de ellas, en ningún lugar ni tiempo, se han podido realizar a través de la espontaneidad y la creatividad del mercado y los intereses individuales. Son, más bien, propósitos que por su complejidad suponen siempre un alto grado de acción y compromiso colectivo que sólo puede a su vez concretarse y, sobre todo, mantenerse, a través del Estado. Si a ello agregamos las demandas sociales abultadas por la depresión y el ajuste, lo que se tiene en perspectiva, como condición *sine qua non* para la modernización es un Estado fuerte y grande. No son estas dimensiones, por ello, las que deberían preocupar primeramente.

Vale la pena añadir ahora, que si bien la oposición propiedad-justicia es débil como pivote para un razonamiento y una propuesta con las ambiciones que caracterizan a la hecha por el Presidente, sí es útil para reflexionar en por lo menos dos tópicos centrales al debate y al diseño del esquema futuro de las relaciones entre el Estado, el desarrollo y la economía.

En primer término, habría que decidir, analítica, ideológica y políticamente, si lo deseable y factible como mecanismo central de organización económica, asignación de recursos y distribución de frutos, es algo entre un mercado sin coto institucional y social, al que algunos prefieren llamar mercado libre, y una economía sujeta en sus aspectos esenciales a un control central, estatal, y en consecuencia a una asignación de recursos y una distribución de tareas y beneficios por la vía de la autoridad. Es decir, si se le va a dar a la noción de economía mixta un significado y un valor su-

perior, histórico y político-económico y no sólo ideológico o "tác-tico" (mientras algo mejor sucede).

Si este fuera el caso, habría entonces que asumir, en todas sus consecuencias, que sí hay una tensión fundamental, de estructura, entre justicia social, o igualdad, y eficiencia y que esta tensión no se resuelve, ni necesariamente se relaja, por el recurso conocido de la transferencia de propiedad en un sentido o en otro. Habría que reconocer, sin embargo, que en una perspectiva dinámica la igualdad tiende a resentir la falta de eficiencia, hasta llegar a desvanecerse como objetivo o realidad socialmente aceptado o deseado, y que hasta la fecha la eficacia que se puede alcanzar por vías no mercantiles o de autoridad pública, en la producción e incluso en la distribución, no lleva necesariamente a una mayor eficiencia y sí puede derivar, merced a la burocratización, a una progresiva pérdida de eficacia.

Dicho de otro modo, en una economía de mercado, pero con capacidad orgánica de intervención pública, la eficiencia tiene que formar parte de los objetivos, de los fines generales, si es que el otro gran propósito de la sociedad moderna, el de la justicia social, ha de contar con una materialidad realmente dinámica.

El peso que se le otorgue a cada uno de ellos, es el objeto del debate político y la inspiración doctrinaria y ética. Es, ciertamente, un asunto con resultados nunca preestablecidos y, como lo muestra la historia y la propia experiencia reciente del ajuste planetario en curso, una combinatoria sujeta a múltiples contingencias, y dependiente de constelaciones políticas, culturales e internacionales multivariadas. De aquí la inutilidad de pensar el ajuste, y el propio desarrollo capitalista, como procesos unidimensionales e ineluctables.

En esta perspectiva, tiene que reconocerse que el desacuerdo en los fines no lleva directamente a la selección ideológica o política de los medios, que deberían ser escogidos con base en un razonamiento rigurosamente técnico. A la vez, tendría que aceptarse que incluso con base en estrictos criterios de eficiencia la propiedad privada, así como la intervención pública son componentes de una política general que, en consecuencia, los vuelve esencialmente contingentes. En este sentido, la relación Estado-mercado, "el que un bien o servicio deba ser provisto pública o privadamente... debería ser decidido sobre la base de cuál método nos acerca más al objetivo previamente definido... Es un asunto contingen-

te más que una cuestión de dogma". (Nicholas Barr. *The Economics of the Welfare State*, 1987).

La determinación de objetivos y la selección de medios, vistas así, nos llevan directamente a dos cuestiones centrales de la organización política: las maneras de decidir y definir los propósitos generales, la democracia o la falta de ella y su eficacia para penetrar las paredes del dominio y la riqueza, y, por otro lado, la capacidad social o colectiva de ejercer un control real sobre las decisiones que se toman dentro del Estado, así como de inducir en técnicos y funcionarios, planificadores, asignadores y controladores de recursos, métodos alternativos para decidir y evaluar dichas asignaciones. Es decir, la capacidad deliberativa del conjunto social y las líneas de transmisión de esta deliberación sobre las decisiones centrales, o centralizadoras. (Vid. Reich et al. *The Power of Public Ideas*, 1988).

No sobra citar a Arthur Okun:

El conflicto entre la igualdad y la eficiencia económica es inescapable. En ese sentido el capitalismo y la democracia son realmente una mezcla muy improbable. Quizás es por ello que ambos se necesitan. Para poner algo de racionalidad en la igualdad, y algo de humanidad en la eficiencia. (Arthur M. Okun. *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, 1975).

El debate entre nosotros apenas ha podido darle a la tensión referida el lugar que debe ocupar. Lo peor es que, en sentido estricto, tampoco la igualdad parece haber prohijado un interés genuino y riguroso. La atención se ha centrado en la defensa o la deturpación del sector público, en especial su sector de empresas estatales o públicas. Este es el segundo tema que, por último, quisiera aquí tocar.

Está por hacerse la sociología política y la sociología a secas, del sector público mexicano. La mitología del "todo se puede" desde el estado, fuente de la estadalatría que hoy todos dicen combatir, encuentra su expresión más concreta en el sector público empresarial, así como su más drástico mentís. Lo que se prueba más bien, en efecto, es que no todo se puede y que insistir en lo contrario es el camino más seguro del fracaso económico, la ineficiencia y el desprestigio político.

Si se tuviera que señalar un factor único explicativo del deterioro del sector productivo estatal, quizás el más destacado sería aquel que alude a la casi total ausencia dentro de la empresa pú-

blica de una visión empresarial y de una dimensión explícita de mercado. La gerencia como premio o castigo político, el que los políticos se vuelvan de la noche a la mañana administradores de empresas, y el que así como lo son dejen de serlo, resume con precisión este desprecio sistemático, desde el Estado, de una de sus funciones modernas por excelencia.

Más que renunciar a la posibilidad de crear y dirigir empresas, lo que parece imponerse es una redefinición de lo público, en general, pero sobre todo en la franja propiamente económica del espacio público. Sólo desde una conceptualización precisa, explícita, de lo que es responsabilidad colectiva general, será factible procesar privatizaciones y nuevas figuras asociativas mixtas, que en efecto le den a la economía mixta mexicana una capacidad de innovación y adaptación a la altura de los cambios y desafíos mundiales que están y vendrán en el futuro inmediato.

Es claro que en esta materia hay mucha bruma ideológica y muchas fijaciones provenientes de intereses creados, privados, estén o no en el estado, que superar. Y mucho diseño e imaginación que emplear. Algo es ya seguro: que la empresa pública no puede servir como la vía más fácil para volverse empresario privado, que tampoco puede convertirse en cancha de entrenamiento o instrumento de simulación para aquellos que quieren, desde el servicio público, "hablarse de tú" con los jerarcas del poder económico, pero, a la vez, que la manera de innovar y controlar en materia de empresa estatal no es la reproducción de la ley de la selva burocrática, llena de compras y ventas de protección, supervisiones absurdas y contralorías cargadas de dobles intenciones y siempre revestidas de arbitrariedad y prepotencia. Quizás, habría que decir que en la perspectiva del desarrollo que se busca, el sector público es algo demasiado serio como para dejarlo en manos del Estado.

La intervención pública, que es propia de una economía mixta, implica contar con un propósito público. De otra manera, quienes realizan la intervención no saben, aunque luego inventen, lo que se quiere. De aquí que la sumisión filosófica al mercado, el dejar de verlo como un instrumento, central pero instrumento al fin, impida resultados coherentes en esta materia.

La economía social de mercado, la versión hoy más glamorosa de la economía mixta, así, tiene que volver a definirse si es que en efecto va a servir de paradigma para una renovación del desa-

rollo. Esta, como lo ha sugerido el ideólogo democristiano chileno Jaime Castillo, debe entenderse sobre todo, como una hipótesis de trabajo, que resume combinatorias e intervenciones, así como distribuciones de tareas y frutos siempre sujetas a revisiones políticas y técnicas. Es decir, con y desde el mercado, es indispensable salir al paso de una idea de la sociedad como la simple suma de individualidades, y de una concepción del interés público como la mera agregación de intereses privados.

De otra suerte, como lo muestra nuestra experiencia contemporánea, lo que se desarrolla es un vacío moral e intelectual, en el corazón mismo de la economía política. Como dice David Marquand del caso inglés:

Sin una filosofía de la intervención pública, es difícil ver cómo una economía que depende de la intervención pública puede propiciar el apoyo que requiere para funcionar adecuadamente. En ausencia de esta filosofía, el sector público tiende a volverse un campo de batalla de intereses privados mientras sus resultados aparecen crecientemente arbitrarios y caprichosos. En los buenos tiempos, agrega el autor, los intereses predatorios pueden ser comprados, o cooptados, y el estado funcionar con base en una aceptación pasiva. Pero cuando vienen los tiempos malos, cuando hay que ajustarse, agregaríamos nosotros, cuando el consenso pasivo no basta y todas las decisiones duelen, aquellas que son arbitrarias minan el apoyo para el sistema, precisamente en el momento en que más se necesita. (*Op. cit.*, pp. 10-12).

Nuestra experiencia, por lo menos del gobierno del presidente Alemán para acá, es similar. Más allá de los mandatos constitucionales y su retórica, lo que priva es la falta de coherencia filosófica y en los hechos la negación de toda posibilidad de gestar propósitos públicos ordenadores.

Cuando la necesidad de cambio se asoma en el horizonte del Estado, se hace evidente la debilidad de la clase política mexicana para incorporar a las tareas del ajuste a los diferentes grupos e intereses que el propio desarrollo ha gestado. A menor cooperación se busca responder con más activismo estatal, pero sin una filosofía unificadora y sin poder configurar criterios para definir objetivos comunes y generales. Este activismo lo que propicia es una propensión a la arbitrariedad y el desperdicio, a convertir al Estado y al sector público en una arena de disputa de intereses particulares privilegiados, disfrazados de interpelaciones públicas, hasta populares, que no hacen sino reforzar un corporativismo primitivo, ineficaz política y socialmente.

Con la crisis, el activismo explotó pero no dejó el campo a una mayor, más dinámica, cooperación social-grupal. La tentación de usar la fuerza acumulada de todas maneras en el Estado, en vez de incorporar intereses y compartir poder, romper vínculos y cercenar poderes privados, es obviamente muy grande. La cuestión es que, en una sociedad ya tan compleja e interdependiente como la nuestra, no hay ninguna garantía de que la amputación de órganos o tejidos que se consideran obsoletos sea la mejor vía para una efectiva reconstitución del conjunto económico y social. Precisamente es esa interdependencia, que sintetiza desarrollo y modernización a pesar de todas las malformaciones, la que impide que los nudos puedan simplemente cortarse e impone trabajos cuidadosos y delicados de desentrañamiento a la vez que de gestación de nuevos tejidos y tramas.

Habrà que sacar ventaja de lo que hoy es, sobre todo, una ironía cruel. El sector público mexicano se conforma, como idea y realidad constitucionales, de gran aliento, en una época de reforma política y social y movilización popular. Empero, las formas concretas, los estilos y las convicciones o motivaciones para la acción en y desde el sector público, se implantan y ponen a prueba después, en el alemanismo, cuando la filosofía del interés privado se impone en la práctica y arrincona a la filosofía del interés público que el presidente Cárdenas quiso desarrollar y convertir en idea fuerza del Estado y la sociedad.

Estas ambigüedades e ironías, que como he tratado de sugerir no son exclusivas de nuestra economía política ni un fenómeno de última hora, definen nuestro campo de reflexión. Ni la nostalgia ni la real o supuesta defensa de logros de apariencia o efectivo contenido progresista, sirven de mucho cuando se asume a la reforma del Estado como un capítulo central de la orden del día del desarrollo mexicano.

Los tiempos de crisis son tiempos peligrosos e inciertos. Pero también lo son de amplitud de opciones y de oportunidad para la imaginación. Pueden abrir momentos destructivos, como los experimentados entre las dos guerras mundiales con los fascismos y totalitarismos, o como los sufridos por América Latina con las dictaduras de los setenta y la depresión de los ochenta, pero también espacios reales, transitables, de esperanza y creatividad, como los explorados por Keynes y los socialdemócratas suecos, o por Lázaro Cárdenas entre nosotros.

En estos últimos casos, la imaginación no dio paso nunca a la ambición totalista, finalista, de solución de una vez y para siempre de las tensiones, contradicciones y ambigüedades que son propias de la economía política moderna. Más bien, lo que se buscó e inventó fueron fórmulas atractivas, eficaces, para combinar los ideales de justicia social y democracia con las realidades fuertes, inconjurables, del mercado y el poder. Estos tiempos han vuelto con sus oportunidades y amenazas. Habrá que vivirlos, aprender y no olvidar las lecciones de ayer.

BIBLIOGRAFÍA

(Por orden de aparición)

- Gourevitch, Peter. *Politics in Hard Times*, London, Cornell University Press, Ithaca, 1986.
- Marquand, David. *The Unprincipled Society*, London, Jonathan Cape, 1988.
- Schlesinger, Arthur M. Jr. *The Cycles of American History*, Boston, Houghton Mifflin Co. 1986.
- Lindblom, Charles. *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1977.
- Polanyi, Karl. *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, Beacon Hill, 1957.
- Barr, Nicholas. *The Economics of the Welfare State*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1987.
- Reich, Robert. *Et al. The Power of public Ideas*, Boston, Ballinger, 1988.
- Okun, Arthur M. *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, Washington. The Brookings Institution, 1975.