

Después del neoliberalismo: el Estado frente a la democracia y la cuestión social. Desafíos de la globalización

Rolando Cordera

Introducción

Las demandas por reducir el papel del Estado, que en América Latina se nutrieron de la gran crisis de la deuda externa de los años ochenta y posteriormente del recetario del Consenso de Washington, se dieron la mano con los proyectos más generales y ambiciosos de liberalización comercial, desregulación y privatización que, en conjunto, dieron cuerpo a la fórmula neoliberal. Todos ellos confluyeron en la primera ola de la globalización que arrancó después de 1989 y concluyó con las grandes crisis financieras en Asia y luego con los atentados del 11 de septiembre y la entrada en una recesión mayor por parte de las grandes economías del mundo.

En ambos casos, el de la emergencia bélica global *post* once de septiembre y el de la recesión, es factible encontrar graves e inmediatas implicaciones de alcance global que se concretan en las economías políticas nacionales y en repercusiones significativas sobre sus Estados. En este sentido, el panorama mundial sigue siendo global aunque su despliegue haya de ser filtrado por los entramados políticos y culturales nacionales. Es claro que esto tiene particular interés para una reflexión crítica sobre las políticas sociales que puedan diseñarse y ponerse en práctica en México y América Latina.

La actual coyuntura, así, combina una recesión internacional generalizada con profundas mutaciones en el orden político mundial que apenas emergía del fin de la bipolaridad. De esta manera, puede también proponerse que el proceso globalizador ha llegado a un punto de inflexión del que probablemente surjan cambios importantes en la o las maneras como se llegó a entender el papel del Estado en las décadas finales del siglo xx.

La redefinición del Estado y las paradojas de la globalización

Las demandas y visiones libertarias y antiestatales que dominaron la retórica de fin de siglo, desembocaron en una suerte de ideología o *mantra*, el globalismo, que comprometía a sus promotores a avanzar en la instauración de un orden cosmopolita que habría de tener como contrapartida obligada una ciudadanía global. Se trata de un proyecto inconcluso, utópico han dicho algunos de sus críticos como John Gray (1999), cuyos efectos sociales han abierto un nuevo campo de fuerzas y de deliberación también globales.

Estas deliberaciones rechazan el globalismo y proponen una recuperación de la diversidad y de las historias nacionales, pero no para negar las realidades globales sino para exigir que se les someta a un control local, regional o nacional, que implica un papel central del Estado o, mejor y más ampliamente dicho, de la política organizada y dotada de permanencia mediante instituciones y compromi-

sos vinculantes que se entienden o postulan como de larga duración. Como lo afirma Linda Weiss: el Estado en tiempos de la globalización tendrá mayor importancia y mayores avances mas que retrocesos en la economía política internacional. En este sentido, el Estado: **a**) se

Profesor Titular de Tiempo Completo, Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, Facultad de Economía, UNAM y miembro del Comité Editorial de *ECONOMÍA*UNAM
<cordera@servidor.unam.mx>

adaptará más que declinar en sus funciones; **b)** los Estados fuertes serán conductores y no víctimas de la globalización y **c)** con el surgimiento de "Estados Catalíticos" se consolidarán las redes nacionales y regionales de inversión y comercio. Aún más, de acuerdo a esta visión los flujos de capital no necesariamente afectarán el desempeño de los Estados; en algunos casos lo harán más fuerte, debido a que todavía poseen capacidades sustanciales de acción en actividades económicas globales (Scholte, Jan Aart 2000).

Los reclamos y oposiciones a las visiones utópicas de homogeneización cultural, mercado mundial libre y unificado y cosmopolitismo transnacional, pueden desembocar en empeños políticos de diverso alcance y magnitud unificados por el propósito de redefinir el papel del Estado y abandonar la mitología del Estado mínimo sin renunciar a proyectos mayores orientados a construir un orden global democrático y comprometido con la equidad y la superación de la pobreza.

Estos postulados forman parte ya de los discursos revisionistas que cruzan los organismos multilaterales e inspiran muchas de las renovaciones democráticas en curso en el mundo. Desde 1997, con el *World Development Report*, y bajo la inspiración de Joseph Stiglitz, el Banco Mundial trajo de vuelta al Estado a la corriente principal de la economía política del desarrollo. Lo mismo ha hecho la Comisión Económica de América Latina CEPAL al despuntar el milenio con su planteamiento estratégico sobre el desarrollo, la equidad y la ciudadanía. En ambos casos, pero con más precisión y énfasis en el segundo, se entiende al desarrollo como un proceso complejo y multidimensional en el que se dan cita la economía y la política pero también la cultura y las historias nacionales. Al postular a la equidad como el objetivo central del desarrollo, la CEPAL incorpora de manera explícita a la política democrática como un vector inseparable del conjunto del proceso de desarrollo. A este vector se le concederá cada vez mayor fuerza y los Estados tendrán que contar con él para delinear sus proyectos, reconocer sus restricciones y convocar a esfuerzos colectivos y de cooperación.

Al irrumpir la dialéctica de la globalización, con sus oposiciones cívicas pero también terroristas, junto con el avance de Europa hacia otras plataformas civilizatorias y de orden internacional, se han intensificado esas pretensiones revisionistas, al proveerlas no sólo de urgencia y actualidad, sino también de legitimidad histórica e intelectual.

Lo que difícilmente puede imaginarse que ocurra, es que estas redefiniciones traigan consigo una reedición de las matrices estatales que articularon el proceso de desarrollo económico en la segunda mitad del siglo xx.

Los cambios que se avizoran no admiten marchas atrás; entre otras cosas, porque los procesos de transformación global y estructural que concitan dichas revisiones no han desaparecido, ni sus efectos sobre las relaciones políticas, sociales y culturales de las naciones han sido inocuos o efímeros. El retorno del Estado seguirá sujeto a las limitaciones emanadas de la historia ("demasiado Estado", reclamo libertario, afirmación de la individualidad y de la autonomía) así como a las nuevas figuras políticas e ideológicas, culturales en su sentido más amplio, emanadas de la globalización y del fin de la bipolaridad: sociedad civil, cosmopolitismo democrático, ciudadanía global, en el ámbito social y las empresas transnacionales y organismos financieros internacionales con alta injerencia financiera en el ámbito económico (Balaam David y Veseth Michael, 2001).

La globalización, así, podrá ser reinterpretada y tal vez sometida a diseños políticos e institucionales de gran envergadura, pero se mantiene y mantendrá, salvo que ocurran eventos catastróficos, como el "gran relato" que ordene el cambio mundial en el nuevo milenio. Las convulsiones a que ha dado lugar, o las que se le atribuyen sin mayor trámite, abren la puerta para pensar en su modulación pero no la despojan de sus potencialidades económicas y de transformación productiva y social.

Ni la interdependencia económica o financiera parecen al borde del colapso, ni la democratización, con todos sus desencantos, se acerca a una corrosión definitiva. Por otro lado, la recuperación de interpelaciones comunitarias o comunitaristas, hasta el nacionalismo exacerbado por reivindicaciones étnicas, no parece capaz de arrinconar de manera significativa la afirmación de la autonomía individual que caracterizó el fin de siglo y milenio, ni su derivación en formas diversas de cosmopolitismo y búsqueda de una expansión planetaria de la ciudadanía. Sustentadas en la expansión tecnológica y de las comunicaciones, estas vertientes del cambio humano no harán sino desplegarse *urbi et orbi*. De hecho, la mundialización de las comunicaciones ha impuesto ya formas y reflejos culturales inéditos que son portadores de movimientos y visiones que en esencia no son contrarios a la globalización del mundo (Strange Susan, 1994, Scholte Jan Aart 2000). El consumo se ha vuelto planetario y aunque de modo muy desigual puede verse ya como la contraparte de la globalización productiva que sigue su impetuosa marcha.

Con todo, el péndulo histórico de la economía política moderna parece moverse de nuevo, sin demasiada nostalgia por las profecías que anunciaban no sólo la "jibarización" del Estado, como con ironía solía hablar de ellas Fernando Fajnszylver, sino su fatal desaparición. El control del mundo global, que hoy parece a muchos desbocado, pasará por los estados y sus capacidades normativas y de dirección, aunque las transformaciones del último cuarto del siglo xx adviertan de la imposibilidad de volver atrás en esta y otras materias (Cf. Hobsbawn, Eric, pp. 81-114).

Ni Estado mínimo, (Cable Vincent, 1995, Reich Robert, 1999, Schmidt Vivien, 1995) ni Estado guardián, mucho menos Estado desaparecido: ésta parece ser la perspectiva poco precisa pero emblemática del mundo de hoy; un mundo que aparece sediento ya de nuevos paradigmas cuando los anteriores, los del globalismo, no acabaron de asentarse en las mentalidades globales como paradigmas realmente reinantes.

En realidad, aunque de un modo muy desigual si se observan los desempeños nacionales, lo que se tiene de nuevo en el panorama es una expansión de los Estados más que su fatal reducción. Esta tendencia, recoge de modo complejo las contradicciones políticas nacionales e internacionales, así como las movilizaciones sociales y culturales que propicia la globalización tal y como se ha querido instrumentar. Ahora, a estas contradicciones propias de todo cambio histórico se unen las que propulsa la apertura de una guerra mundial contra el terror por parte de Estados Unidos.

Esta iniciativa hacia una guerra que no por difusa deja de tener implicaciones planetarias, impone una reconfiguración de los sistemas nacionales e internacionales de seguridad, vigilancia y control, de ciudadanos, regiones y países, que no puede desplegarse sin Estados amplios y fuertes. De concretarse en compromisos interestatales efectivos y de alcance mundial, esta "segurización" del vuelco global agudizará los de por sí severos problemas de legitimidad y legitimación que de antemano acosaban a los estados y los órdenes democráticos.

En efecto, la intensidad y la rapidez de la acción estatal que la seguridad antiterrorista exige para ser eficaz, no se compadecen con los procesos que son propios de la deliberación democrática ni con los que corresponden a un Estado de derecho propiamente dicho. Debe esperarse, por tanto, que al calor de esta nueva cruzada, emerjan nuevos conflictos en torno al derecho y su constitucionalidad esencial, así como de las garantías y libertades que el Estado constitucional promete y propicia. Este es un asunto fundamental que, sin embargo, rebasa el alcance de estas notas (véase, al respecto, Dworkin, Ronald, 2003, pp. 37-41).

Un punto de partida para esta revaloración del Estado, se encuentra en la capacidad de duración que han mostrado los arreglos seculares que sostuvieron el Estado de Bienestar fundado o ampliado en los años inmediatos a la segunda post guerra. Se le vea desde el ángulo de la deuda pública, del gasto o de los impuestos, así como de las políticas, parece claro que la mayoría de los países que forman la OCDE no han visto reducir sustancialmente la presencia de sus Estados en el período que inauguraron la primer ministra Thatcher y el presidente Reagan.

Sin menoscabo de las revisiones más o menos significativas que el neoliberalismo impuso en varias de esas naciones, el hecho es que la matriz básica de intervenciones estatales en materia social se mantuvo debido a la resistencia de todo tipo de intereses, corporativos o no, pero las más de las veces cobijados por la expansión de los derechos fundamentales que tuvo lugar a lo largo de las dos décadas que siguieron al fin de la segunda guerra.

Junto con esto, o tal vez gracias a ello, ha tenido también lugar la sustitución de las visiones más radicales del neoliberalismo por nuevos intentos reformistas que, de entrada, buscan conservar lo que se considera que vale la pena del edificio de protección social erigido en los primeros años de la segunda post guerra.

Como ha escrito Luis Salazar:

El Estado social de derecho tendría que verse a la vez como la consecuencia de los procesos de democratización más exitosos y como la única fórmula hasta ahora descubierta que permite garantizar las precondiciones esenciales de la democracia formal moderna, es decir, la existencia de personas-ciudadanos-individuos (relativamente) libres e iguales en derechos. No obstante los embates neoliberales aplicados por la Thatcher en Inglaterra, no obstante la ofensiva derechista en España y en Italia, lo mismo que en Austria y en Francia, las bases de esos derechos se han mantenido, aunque, ciertamente, al costo –creciente– de reducirlos a derechos exclusivos de sus ciudadanos, excluyendo y marginando –cuando no explotando y oprimiendo descaradamente a los extracomunitarios. Lo que plantea, a su manera, la específica crisis del Estado nacional y de las democracias en Europa

En cualquier caso, las fuertes estructuras estatales europeas han posibilitado una inserción relativamente exitosa de esas sociedades en el proceso de globalización, que aun generando problemas serios de desempleo, les han permitido mantener al menos niveles de bienestar social sumamente elevados (Salazar, L., 2003)

El despliegue del capitalismo global, como hemos dicho, ha sido oscilante y marcadamente desigual y ello ha reforzado la negativa de las sociedades a aceptar sin más la reducción del Estado a su mínima expresión de "ley, orden y contratos". Ante este panorama, el profesor Dahl ha dicho: "hoy, los pueblos en los países democráticos pueden más bien querer más acción gubernamental y no menos, simplemente con el fin de contrarrestar los efectos adversos del mercado internacional" (Dahl, 1999, citado por Friedman, 2002, p.19).

En el mismo sentido, el economista político Dani Rodrik advierte sobre la viabilidad de construir o reforzar regimenes de protección social precisamente al calor de las contradicciones sociales agudizadas por la apertura o la globalización de las economías. Según Rodrik, la globalización puede traer no menos sino más reclamo local por protección social y propiciar esa demanda se plasme en mayor gasto social y un mejoramiento institucional, entendidos como el "precio" que los Es-

tados han de pagar por mantenerse en el mercado global sin poner en peligro la estabilidad interna (Rodrik, Dani, 1997).

En los marcos democráticos actuales, la estabilidad política interna parece clave para el futuro mismo del proceso global; de aquí el papel crucial que pueden jugar la política social no en contra sino a favor de una mayor y más estable integración de los países a la economía mundial. Los gastos sociales, considerados como excesivos por las críticas más extremas del neoliberalismo, empiezan a verse ahora no sólo como componentes insustituibles de los estabilizadores macroeconómicos sino factores esenciales para el mantenimiento del orden político nacional de cara a la globalización.

La ironía de esta historia, es que ha sido en los países en desarrollo, en América Latina en particular, donde se ha observado una sensible reducción de las capacidades estatales para la protección social o la promoción del crecimiento económico. Es en estas latitudes, donde la fórmula neoliberal tuvo su mayor aceptación y celebración.

Por más esfuerzos que se han desplegado en favor de un cambio económico con responsabilidad social, comprometido con la reducción de la pobreza y la equidad social, la evidencia es abrumadora: el crecimiento es lento y errático y la pobreza no cede, mientras que la desigualdad en la distribución de ingresos, riqueza y oportunidades se vuelve una costumbre nefasta a todo lo largo de la región (López-Vázquez, Pablo, 2001).

Con el advenimiento o la recuperación de la democracia esta situación no se atenúa sino se potencia: a la debilidad secular de los estados para superar la cuestión social, se añade ahora una multiplicidad de reclamos y aspiraciones que el contacto intenso con el mundo y el desarrollo no hace sino exacerbar.

Los estados que hoy se presentan como democráticos parecen estar en una permanente encrucijada financiera e institucional que, irónicamente, sólo se alivia gracias a la recurrencia de las crisis que permiten justificar la posposición de los temas cruciales y de fondo. Pero esto no hace sino corroer los órdenes democráticos apenas instaurados y afectar la legitimidad de los estados, limitando sus capacidades para actuar en el orden mundial.

Una consecuencia de estos desarrollos dispares de los Estados al calor del cambio hacia la globalización, es la profundización de las asimetrías internacionales que caracterizaban las relaciones interestatales antes del gran ajuste de los años ochenta y noventa del siglo pasado. Por simple cálculo aritmético, puede decirse que, en términos comparativos, los Estados desarrollados son hoy más fuertes que los periféricos, aun si estos últimos han sido capaces de realizar cambios estructurales profundos en sus economías políticas.

La legitimidad que la recuperación (o el estreno, como en nuestro caso) de la democracia le confiere al Estado, superior a la que arropaba a las dictaduras y los regímenes autoritarios que pretendían ser legítimos gracias al desempeño económico, tiende a ser corroida por unas demandas sociales crecientes directa o indirectamente asociadas al cambio mundial. Estas demandas, a su vez legitimadas por dicho cambio y por la democratización política que forma parte de éste, no pueden ser encaradas eficazmente por unos Estados debilitados, despojados de sus instrumentos tradicionales de intervención pero sin haber podido crear otros que los sustituyeran. La persistente insatisfacción de este reclamo social acentúa la debilidad política del Estado y pone en entredicho una legitimidad apenas alcanzada gracias a la democracia.

En estas circunstancias, los estados de muchos países en desarrollo no parecen contar con más recurso que el "vaciamiento" de la política democrática, al despojarla de todo referente a las relaciones sociales, la desigualdad o la pobreza de masas, o alejarla, incluso por la vía institucional, de los núcleos centrales y decisivos de las agendas para el crecimiento y el desarrollo económico. Tal es el

caso de la autonomía conferida a los bancos centrales a los que, como ocurre en México, se les confiere una tarea única: la estabilidad monetaria, cuyo cumplimiento supone un sistemático alejamiento de la política democrática respecto de las deliberaciones y decisiones técnicas respectivas. El que estas decisiones afecten directamente la distribución y el monto de los recursos públicos y por esa vía acoten y restrinjan los alcances de la política democrática, no es asumida por los directivos de los bancos pero tampoco por las cúpulas políticas que se dan cita en el Congreso para dirimir las cuestiones presupuestarias.

Democracia, Estado y política

El péndulo, como noción que organice y dé sentido histórico a los movimientos y oscilaciones en las relaciones entre mercado y Estado no es, tal vez, la mejor metáfora. Entre otras razones, porque sugiere una especie de eterno retorno a posiciones originarias que, por otro lado, nunca fueron tales si se las examina históricamente.

En efecto, si de algo nos habla la historia económica y social del capitalismo es de cómo, ante convulsiones o crisis de significación histórica y estructural, los vínculos entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, cambian en direcciones a veces imprevisibles pero siempre o casi siempre como un resultado de los conflictos y deslizamientos en las estructuras estatales y de dominación nacionales. En particular, la orientación de las políticas económicas y sociales, se ve sometida en tiempos de cambio acelerado a muchas tensiones y contingencias que las hacen ver como frágiles y volátiles.

Con la actual universalización de la democracia esta tendencia a la precariedad de las políticas se agudiza o, si se quiere, se vuelve transparente (o casi): la intensa competencia plural y el declive de las ideologías que daban cuerpo a los partidos "clásicos" del siglo xx, agudizan la indeterminación de los resultados electorales y hacen opaca la traducción de estos resultados a programas y estrategias de política económica.

De esta manera, la duración y la estabilidad de esas estrategias, indispensable para sostener el crecimiento y enfrentar la pobreza y la desigualdad, depende no sólo de la estabilidad de los procesos electorales sino de la consistencia que puedan alcanzar sus estructuras políticas. De ellas depende, paradójicamente si se quiere, la capacidad de los estados para adaptarse al cambio y, a la vez, tratar de modularlo para evitar que las dislocaciones que trae consigo lo vuelvan un proceso (auto)destructivo.

En nuestro caso, en el que la variable internacional ha sido tan decisiva, puede proponerse algo similar: los grandes cambios y crisis del sistema internacional capitalista han podido o no ser absorbidos productivamente en clara dependencia de los factores políticos y de poder. Las "estructuras de oportunidad" que acompañan a las crisis generales, sólo se concretan en nuevas formas productivas y sociales y en nuevas dinámicas económicas, si hay un contexto estatal que pueda ponerse por encima de las contingencias políticas convulsas y confusas, en buena medida provocadas por la crisis misma, y dé cauce a esfuerzos y proyectos de largo plazo.

En una circunstancia como la actual, que hemos propuesto como un punto de inflexión del proceso de globalización, estas consideraciones obligan a reexaminar nuestras propias revisiones sobre el papel del Estado. También a recapacitar sobre la complejidad de las relaciones entre la democracia, el Estado y la política, en particular sobre la política social que se ha vuelto el *locus* político nacional por excelencia.

Vale la pena, así, volver sobre las relaciones entre democracia y cuestión social aludidas arriba.

Históricamente, la democracia no trajo consigo la eliminación de la desigualdad o de sus bases estructurales más profundas, pero sí propició su reducción y elevó a la pobreza al rango de tema fundamental del debate político. La distancia entre ricos y pobres disminuyó en muchos países hoy llamados desarrollados, gracias a la acción colectiva y a las políticas sociales de los gobiernos electos democráticamente. El que esto no ocurra ahora en nuestros países, el que incluso ocurra lo contrario y la democracia sirva de pantalla para una exacerbación de la inequidad, es sobre todo una novedad histórica.

La reaparición o la ampliación de la pobreza de masas y la agudización de la desigualdad coinciden hoy con el arribo o la recuperación de la democracia, lo que puede constituir una paradoja de corte histórico. Sea o no así, lo que parece cada día más claro es que conforma una combinación inestable.

Se trata, más bien, de una situación precaria que se agrava con la falta de crecimiento económico y el cambio demográfico hacia la madurez de nuestras sociedades. Esta precariedad, conspira a su vez contra la estabilidad económica y financiera que se considera una condición para insertarse en la globalización de modo productivo.

Incluso en condiciones un tanto distintas a las actuales, por ejemplo con un mayor crecimiento económico que trajera consigo una reducción gradual de la pobreza, la estabilidad política no está asegurada. Los pobres, ahora en mejores condiciones gracias al crecimiento, pueden empezar a comparar su situación no con la que ellos mismos sufrían antes sino con la que gozan los de arriba y reclamar a la democracia otros resultados. Si no a la democracia en abstracto sí a los gobiernos que emanan de ella. Este reclamo, que es sobre todo una exigencia de equidad y no sólo de compensación social, no es extraño a la historia de las democracias y más bien puede intensificarse en condiciones de mayor transparencia y apertura políticas y de una amplia comunicación global.

Tarde o temprano, estos descontentos repercutirán en el orden político-estatal o, simultáneamente, en los equilibrios macroeconómicos que se presentan como satisfactores simbólicos o como condición para el bienestar y la estabilidad democrática. En esta perspectiva, todo parece llevar a un callejón sin salida en el que todos pierdan.

Si el mercado "no cumple" sus promesas de crecimiento y sin embargo nadie quiere volver al pasado autoritario, ¿cómo romper la trampa de la abstención intervencionista en materia de política de desarrollo? ¿Cómo dejar atrás esta aparente suma cero entre democracia y estabilidad macroeconómica, por una lado, y reclamo social y necesidad de crecimiento por otro?

En esta perspectiva, México y América Latina deberían empezar a explorar una salida "neocorporativa con democracia". Con esta fórmula, se trataría de construir plataformas de cooperación y solidaridad social que establecieran nuevas relaciones dinámicas y auto reproductivas entre acumulación y distribución, que el viejo corporativismo autoritario auspiciaba y que se perdieron con el ajuste y el cambio estructural.

Esta fórmula, a su vez, nos remite a equilibrios políticos y económicos siempre inestables y acosados por la tentación de "saltarse" a los órganos colegiados representativos propios de la democracia, so capa de la emergencia, ahora social, pero igual a como ocurrió con la era de los ajustes, so pretexto de la emergencia financiera e inflacionaria.

De otra parte, la democracia misma no deja de ser fuente de ilusiones. La principal reza así: con el mercado libre o casi libre gracias a la apertura comercial, la privatización y la desregulación persistente, se puede ahora trazar otra trayectoria de mercado "total": al mercado económico se agre-

garía el “cuasi” mercado de la democracia representativa, con legisladores liberados de los amarres partidistas y sometidos a los estímulos del cabildeo y de la transparencia política e institucional. Se trata, en el fondo, de un panorama engañoso que puede ser autodestructivo. De volverse idea fuerza, esta ilusión en el mercado total impide a las sociedades y a sus estados hacerse cargo de la energía social e institucional que es preciso acumular para abordar las primeras hojas de la agenda del desarrollo social.

De vuelta al Estado

Globalización y democracia, así, nos llevan de regreso a intentar una revaloración del Estado en su sentido amplio, pero también a redefinir, adjetivándola, a la política moderna. Democracia y mercado sin Estado, o Estado sin democracia y sobre el mercado, son extremos que soslayan la idea del Estado democrático como un ideal normativo: como una entidad capaz de interpretar el interés general de la sociedad y de traducirlo en normas y políticas, es decir, capaz de ubicarse por encima de los intereses parciales, sectoriales o de grupo, y así recuperar su autonomía primordial como una condición para ser actual, a la altura de los nuevos tiempos.

En América Latina, en México en particular, el Estado ha tendido a ir de un polo a otro, en la retórica pero también en las políticas. Y es esta oscilación lo que ha llevado a los Estados a volverse factores activos de inestabilidad económica e improductividad política.

Ir más allá de estas polaridades, para construir una nueva síntesis del estado desarrollista con democracia, es el objetivo primario de la recuperación del Estado de que aquí se habla.

Un Estado “mas allá” del estado empresario; pero a la vez por encima de la noción, un tanto pueril pero no por ello menos pernicioso, de un Estado sólo para la empresa y los empresarios. Estado en sentido amplio: no tanto en la ejecución de la política económica y social (la tasa de interés no se pone a votación), sino en el proceso de formulación de los objetivos de la política, del examen de la congruencia entre metas, objetivos e instrumentos y, desde luego, de la evaluación periódica y sistemática.

La fórmula neo-neocorporativa sugerida arriba, tiene que asumir y estar a la altura de la “restricción democrática”: es en el Estado democrático donde se delibera, decide y ejecuta la política. Pero, a la vez, para que pueda concretarse como realidad histórica y dejar atrás su papel de mecanismo contingente o de emergencia, es preciso “colonizar” al Estado con figuras institucionales nuevas, mecanismos de mediación de conflictos y redes de protección social que den sustento a su reproducción a través, precisamente, de mecanismos democráticos sólidos: el acuerdo, el diálogo, la conversación sistemática.

Pueden advertirse dos desafíos que de entrada encara este estado redescubierto como ideal normativo:

- 1** La crisis de representatividad de los actores “clásicos” de todo pacto económico-social (cámaras empresariales, sindicatos).
- 2** La explosión de la diversidad y la heterogeneidad social y laboral que produjeron las largas crisis y el cambio estructural.

Estos dos desafíos, hay que examinarlos y encararlos en dos dimensiones mayores:

- a** La economía abierta en expansión, que por sí misma plantea o planteará formas diversas de asociación transnacional, así como de construcción de espacios económicos metanaciona-

les con implicaciones directas sobre la vieja y la nueva cuestión social: migración, contratos y reglamentos, leyes no nacionales; organización laboral pos nacional; salud y seguridad social; educación y formación profesional, etcétera.

- b** La, al parecer, irrefrenable fuerza centrífuga que se resume en la descentralización o el federalismo. Estas fuerzas, al menos en el caso de México, se despliegan en demandas por concesiones y en rebatiñas fiscales, pero mañana tal vez se expresen en nuevas coaliciones político-sociales no centralizables y rebeldes a definiciones únicas del interés nacional.

Por último, pero no al último: a medida que pasa el tiempo y se desgastan los consensos “negativos” de la primera fase del ajuste y el cambio estructural, la pobreza y la desigualdad se convierten en el “corazón de las tinieblas” de la gran transformación mexicana y latinoamericana, sobre todo si se toma en cuenta que el desarrollo deja de ser esquivo para volverse eslabón perdido.

La superación de esta encrucijada es la prueba de ácido del neo-neocorporativismo sugerido, al que hay que concebir sobre todo como una cadena central de los ejercicios permanentes de mediación económico-social que lleva a cuestras el Estado democrático en formación.

Es claro que en esta narrativa, junto con las reformas económica y política del estado emprendidas en el pasado y aún no concluidas, una reforma social del estado reclama un lugar central en la agenda del desarrollo.

La reforma social

México tiene pendiente la realización de una reforma social. El punto de partida tiene que ser una reflexión cuidadosa sobre el hecho de que, junto con los aumentos en el gasto público social y el avance institucional, la pobreza se mantuvo en grandes números y creció en términos absolutos, la desigualdad se aferró a la vida social y ambos fenómenos se alojan ominosamente en las ciudades, sin dejar del todo su lugar de origen en el mundo rural. Con todos los matices y mediaciones que deben hacerse, resulta imposible separar este panorama social de las reformas económicas y políticas con las que el país pagó su entrada al club de la globalidad.

En estas condiciones, puede proponerse que esta tercera reforma, que buscaría superar los estragos sociales que acompañaron la reforma económica, así como darle a la reforma política miras más amplias que las que la han caracterizado en los hechos sustantivos de las leyes de protección social o la asignación de los recursos públicos, tiene que articularse con lo político más general, así como con lo económico en su más amplio sentido. Lo que está en juego, es la textura misma de la sociedad emergente de las últimas décadas del siglo xx, pero también la constitución de “sistemas de supervivencia” que sean congruentes con la presunción de modernidad y democracia que califica esa emergencia y justifica el cambio económico.

La reforma social, no puede concebirse como una forma de vida política o institucional “paralela” a lo que se dice y decide en la democracia y se calcula, invierte, produce y se reparte en el mercado. Tiene, para adquirir credibilidad y vida propia, que incrustarse orgánicamente, mediante la política democrática y la construcción institucional, en la organización económica y el discurso de la política.

Sólo mediante esta incrustación en la economía política, será posible imaginar la erección de un Estado de protección y bienestar de nuevo tipo, que le de al desenvolvimiento económico bases y redes sociales más eficaces que las actuales, en buena medida heredadas del desarrollo anterior a la vez que minadas agudamente por la forma que adoptó la mudanza económica hacia la globalización.

La retórica democrática, sostenida en el aire de lo electoral y de lo "inmediato"-representativo, tendrá a su vez que acomodar el reclamo de la reforma social en su discurso; es decir, verlo y proponerlo como una parte consustancial de la democracia moderna que se busca construir. Sólo así, las inevitables tensiones entre equidad, democracia y crecimiento, adquirirán una cierta "normalidad" política y social para superar la radical disonancia que hoy las caracteriza.

La reforma que falta tiene que ser parte de una ambiciosa operación de economía política y no sólo una obra de ingeniería institucional o financiera, como las que se han llevado a cabo en los temas de las pensiones o la seguridad social en general. A pesar de sus logros innegables, lo mismo podría decirse de los diversos programas de superación o combate a la pobreza emprendidos en su mayoría bajo los criterios de precisión y focalización en objetivos y asignación de recursos.

Lo social, en este enfoque, tiene que dejar de ser el residuo de lo económico o la referencia contingente del discurso político. Tiene que abrir paso a una mesa de tres patas como metáfora para el desarrollo futuro y dejar atrás la dicotomía que se tradicionalmente se considera como propia de lo moderno (la economía *versus* la política). En esta operación conceptual y política, es donde se juega la suerte del equilibrio dinámico, que no se ha alcanzado, entre democracia y capitalismo abierto y global. También se juegan el destino y el carácter, el perfil y la calidad de vida, de una sociedad que no ha podido actualizar e implantar los mecanismos de corrección y defensa de su existencia colectiva. Lo que Karl Polanyi llamara el "doble movimiento" de la sociedad moderna.

Es en esta perspectiva, que va más allá de los estragos del ajuste y de los primeros pasos de la mudanza estructural, que adquiere sentido el tema de las restricciones. Éstas se inscriben en el marco mayor del proceso de globalización, pero son fruto también de la morfología estatal y sociológica heredada del desarrollo anterior. Para terminar, vayamos a un breve repaso de este catálogo de limitaciones.

Una nota sobre las restricciones

Reconocer las restricciones debe ser el punto de partida para la elaboración de una estrategia de reforma social que pueda plantearse nuevas pautas de comportamiento colectivo y avanzar hacia una nueva concepción del Estado y de lo público. De modo inevitable, México tendrá que vivir en el mundo inestable e incierto determinado por una globalización sin instituciones globales. Este es, sin duda, el gran faltante de la época, pero sólo puede subsanarse si se dan las recuperaciones mencionadas en la acción colectiva y la concepción amplia del Estado.

La ampliación del número de habitantes que vive debajo, o apenas por arriba de la llamada pobreza extrema, junto con la aguda concentración del ingreso imperante, son dos de los más poderosos argumentos en favor de una política social de amplio y ambicioso espectro. Por su carácter omnipresente en la vida social actual, ambos fenómenos se han vuelto testigos de cargo de que la organización económica y social y la gestión estatal, no funcionan bien ni están a la altura de las necesidades centrales de la sociedad mexicana que emerge de una dura temporada de grandes cambios.

Sin embargo, ni la magnitud de la pobreza ni el reconocimiento que de ella se hace en discursos y estudios, han llevado a acciones públicas, de Estado, que asuman la centralidad política (y ética) de las carencias que condensan la cuestión social contemporánea. La necesidad y la voluntad de actuar, se topan una y otra vez con restricciones que es preciso reconocer, no para fomentar la resignación sino para explorar caminos institucionales y políticos que hagan de ese reconocimiento la fuente de nuevos conocimientos y diseños estratégicos, que abran posibilidades y potencialidades no exploradas o soslayadas.

Las restricciones son muchas, y algunas provienen sobre todo del nuevo marco global que condiciona los márgenes para actuar en la economía, así como sobre el complejo terreno de las relaciones sociales. De un modo telegráfico se puede listar las siguientes.

En la vertiente económico-financiera de la globalización, hay que mencionar la competencia ampliada por mercados y capitales, la consiguiente pérdida de márgenes de libertad del Estado para operar con déficit, las nuevas y difíciles modalidades del endeudamiento internacional, la creciente importancia del riesgo político en el financiamiento internacional de los países, etcétera. La posibilidad de que los capitales "voten con los pies" se ha ampliado enormemente y el jaque cambiario a los Estados está plenamente instalado en la nueva costumbre de la "alta" y la "baja" finanza mundial.

En la segunda vertiente de la globalidad, una política social como la requerida tiene que contar con la doble emergencia de la ciudadanía democrática y de la individualidad económica. Ambas, tienden a desbocarse en un individualismo que es fuente de múltiples rechazos a toda acción pública, pero que a la vez estimula una diversificación explosiva del reclamo social. Así, se critica y sataniza al Estado, la política y los políticos, pero a la vez se exige más gasto público, más apoyo estatal frente a la competencia, más compensación ante el ajuste, etcétera.

Los sectores sociales que generalmente no forman parte de estas polaridades y conjeturas cotidianas de la política democrática, son los que menos reclaman y más necesitan. De aquí que la pobreza haya quedado fuera del centro de la agenda política. Se da por supuesto que "tiene que esperar" su turno.

De esta problemática, aquí apenas insinuada, surge una abrumadora dificultad para la gestión estatal de la existencia social. No se trata sólo de las dificultades financieras conocidas, sino de los grandes problemas que entraña definir desde el gobierno o las instituciones públicas responsables las necesidades de la gente, que se pretende sean generalizables y permitan delinear políticas públicas de alcance colectivo o general. La lucha contra la pobreza, que busca superar carencias e insatisfacciones que se consideran elementales o básicas, tiene que lidiar ahora con una acelerada diversificación de expectativas, gustos, opciones y experiencias que, por así decirlo, impiden una normalización simplista de la calidad y la intensidad de la necesidad que se considera no satisfecha. La conciencia de esta situación embarga a los expertos, que intercambian experiencias y proyecciones con sus colegas del resto del mundo, pero se deja sentir con fuerza en las poblaciones pobres, cuyos lazos de comunicación con el entorno son, a pesar de su pobreza, múltiples e intensos.

La globalización es un proceso inconcluso, un mundo por abarcar y volver inteligible y gobernable. Pero de ella emanan ya determinaciones muy poderosas de la sensibilidad social y colectiva de grandes masas, en los espacios desarrollados y afluentes, pero también en los países en desarrollo. La temática a que nos refiere esta dimensión simbólica y cultural del proceso, rebasa los límites de esta comunicación. Sin embargo, no sobra insistir en que tal vez sea en esta vertiente donde mayores complejidades puedan descubrirse para el diseño y la puesta en acto de una reforma y una política social como la sugerida.

En adelante, se anotarán algunas de las restricciones internas más notorias, advirtiendo que ese carácter está cada día más permeado por la impronta mundializadora dominante. Empero, de reconocerse como restricciones susceptibles de ser removidas por la acción pública, podrían servir de palancas de fuerza para confrontar las restricciones que provienen de la globalidad y que suelen presentarse, en realidad sin mucho fundamento, como inamovibles. Esta dialéctica, sin embargo, sólo puede hoy ponerse en movimiento mediante las políticas nacionales.

En primer término, es preciso reiterar la que se refiere a la insuficiencia de los recursos públicos. Los impuestos, su estructura y administración, así como la eficacia recaudadora en general, son del

todo insuficientes para desplegar una política de real compensación social, que además busque afectar algunos de los núcleos duros en que se basa la reproducción de la desigualdad y la pobreza. El "pacto fiscal" al que se convoca hoy, podría tener en este terreno de la compensación y la reivindicación social su soporte más vigoroso, pero no se ha logrado convencer de la conexión virtuosa que puede haber entre la superación de la carencia social y el fisco que es necesario para llevarla a cabo.

En segundo lugar, está la manera como tradicionalmente se ha entendido la asignación del gasto público y su acentuada inflexibilidad para cumplir propósitos de compensación y desarrollo sociales. El gasto no sólo está constreñido por las directrices macroeconómicas adoptadas ante el ajuste y la globalización (o impuestos por ellos), sino por la forma en que está organizada la administración pública.

No se necesita ir muy lejos en el análisis presupuestal, para concluir que una buena parte de lo que se gasta en los renglones sociales se diluye en sueldos y salarios que, a su vez, sustentan la prestación de unos servicios que no van, por necesidad, a los más pobres. Aquí, temas como el del trabajo público y su organización, el papel de los sindicatos estatales, el lugar del conocimiento experto y especializado y el de la participación social correspondiente, adquieren particular relevancia: lo que está en juego es desde luego la eficiencia del gasto, pero también su eficacia para acometer los objetivos prioritarios de combate a la pobreza extrema y de avanzar por los caminos de la equidad.

El resto del gasto público, en especial el destinado a la infraestructura, no tiene prácticamente nunca entre sus criterios de asignación a la cuestión social. Los objetivos son demasiado generales y las demandas sociales que influyen en las decisiones gubernamentales tienden a provenir de otros sectores y regiones, no de aquellos donde campean la carencia y la desigualdad. Con la descentralización o federalización del gasto público, estas disonancias tenderán a acentuarse, porque en el nivel local la "voz" de los pobres no es necesariamente la más potente o la más escuchada, aunque esté más cerca de quienes deciden cotidianamente.

Esta puede ser una de las grandes paradojas de la descentralización, si no se le ve al mismo tiempo como una descentralización social, de los servicios y las erogaciones del Estado hacia las comunidades específicas. Esto, como es claro, dificulta la organización política "normal" de la democracia representativa, en la que se basa la propia descentralización política y fiscal hasta la fecha.

Bajo cualquier supuesto, lo cierto es que la reforma política del Estado no puede declararse concluida sin un pacto fiscal de envergadura que involucre, desde el principio, los impuestos y el gasto. Sobre los primeros, hay que insistir en que nunca se avanzó lo indispensable en las contribuciones directas y a la propiedad y que, tal vez por eso, no logre legitimidad suficiente el querer dejar atrás el tema para centrar los esfuerzos en el impuesto al valor agregado y otras contribuciones indirectas. De seguir por esta senda, que abandona o relega tareas pendientes o inconclusas, la cuestión fiscal no puede sino redundar en un agravamiento del conjunto de la cuestión social, al tener que cargar desproporcionadamente el financiamiento público sobre los alimentos y las medicinas de los pobres, los peor nutridos y los más proclives a la enfermedad.

Por lo que toca al gasto, es indispensable una revisión completa de la pauta vigente para formular los proyectos y decidir sobre los montos a ser asignados. También en lo tocante a la administración de los proyectos y a su misma concepción.

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, como ha propuesto A. Sen. Este enfoque supone ir más allá de los conceptos de capital humano en boga, en especial en lo tocante a las categorías temporales y sociales que se usen para asignar los recursos.

Aparte de evitar en lo posible la agudización de los conflictos entre los pobres, y entre estos y los servidores públicos directamente relacionados con la producción de bienes y servicios pertinentes, el gasto social debe "blindarse" respecto de la coyuntura, mediante presupuestos plurianuales y, quizás sobre todo, a través de la redefinición de conceptos, haciendo "no programables" (es decir, no reducibles con cargo a la contingencia), gastos en renglones que se consideren fundamentales para defender a los pobres y para garantizar una continuidad real en la formación de sus capacidades esenciales. La demografía señala todavía con énfasis a las mujeres y los niños como el objeto mayor de la reasignación; sin embargo, la reproducción intergeneracional de la pobreza sólo podrá diluirse en la medida en que se incorpore a las cohortes, crecientemente mayoritarias, de adultos jóvenes a ese esquema de prioridades. Como puede imaginarse, en este aspecto la descentralización en los niveles de gobierno debe complementarse con la descentralización social-comunitaria.

La política para-la-reforma social, debe tener en el presupuesto público un espacio privilegiado para dirimir opciones y forjar acuerdos sociales y económicos de amplio espectro. En este sentido, el presupuesto debe convertirse en un vehículo ambicioso para la concertación política y la asignación de recursos con horizontes de mediano y largo plazo, donde queden consignados los compromisos de la sociedad con la construcción y redefinición de su futuro.

En el presupuesto se da cuenta del acuerdo político al que las sociedades han podido llegar en un momento dado, así como de las prioridades que se adoptan para enfrentar una cuestión social que al agudizarse puede poner en el banquillo a la democracia misma. De aquí la urgencia de regresarle al presupuesto de egresos su "dignidad clásica", esta vez desde el mirador del desarrollo social.

Por último, pero no al último. Tanto desde el punto de vista de la política social, como desde el de la política económica para el desarrollo, se otorga hoy una insistente centralidad a la educación, que busca concretarse en el presupuesto. Transformación productiva, equidad, ciudadanía y democracia, implican enormes dosis de educación a todo lo largo de la escala vital y, desde luego, grandes modificaciones en la forma como la educación se entiende, produce y transmite.

Sin embargo, es preciso que se asuma con claridad el punto de partida para este esfuerzo por la educación al que se convoca en todas partes. La educación aparece hoy segmentada dentro de la esfera pública y entre ésta y la privada, a la vez que determinada por una segmentación social que acorrala los proyectos educativos y los lleva a reproducir la segmentación original. Más que panacea, la educación forma parte del reto de la equidad y la pobreza de masas que enfrenta la región. Por eso es que, hasta ahora, el gasto educativo no tiene contraparte efectiva en la distribución del ingreso ni en los niveles de vida mayoritarios.

En tercer término, hay que registrar la discontinuidad que campea en el universo de la pobreza. En el medio rural, esta discontinuidad desemboca en una profunda desarticulación que reproduce situaciones de marginalidad y dualismo extremos, mientras emerge una nueva ruralidad con una cauda de desafíos en buena medida apenas reconocidos por las políticas sociales. En cualquier circunstancia, de cara a recursos escasos y segmentados en su asignación, tiende a agudizarse el reclamo colectivo corporativo o sectorial, en ocasiones también regionalizado, donde los que suelen perder son los más afectados por la pobreza extrema, que son también los menos organizados y carentes de voz pública. El conflicto entre los pobres, que al parecer ha resultado endémico en muchos de los programas antipobreza a nivel internacional, debe entenderse también como una confrontación interconstruida que involucra a importantes sectores del servicio público.

Hay siempre un componente productivo que impone cotos a la acción pública contra la pobreza y la desigualdad. En nuestro caso, este componente se desdobra en dos vertientes. De una parte, está el lento crecimiento, o de plano el estancamiento, de la mayoría de las empresas que no se

han podido enganchar a la apertura externa o que fueron severamente afectadas por la forma en que esta apertura tuvo lugar. En estas franjas se vive un retraimiento claro del empleo, que se agrava por la situación salarial y la debilidad extrema de los sindicatos.

De otra parte, se tiene el perfil básico del cambio estructural realizado para hacer a la economía más competitiva y eficiente. Hasta hoy, lo que parece haber predominado es la adopción de técnicas contrarias al uso extensivo del trabajo y, en la coyuntura actual, formas defensivas, contra el empleo, de incremento de la productividad. El hecho es que el auge exportador no ha implicado una extensión consistente del empleo, y tampoco un mejor empleo, salvo para núcleos reducidos que acentúan la concentración de los beneficios del cambio económico general.

Revisar la pauta de gasto y financiamiento del Estado, así como los términos de referencia del desarrollo industrial que se busca mediante la liberalización e internacionalización económica y comercial, se presentan así como tareas principales y obligadas cuando se pretende asumir como misión nacional la superación de la pobreza masiva y extrema y la construcción de la equidad social. Nada de esto es imposible, salvo que la globalización y el cambio estructural sean vistos no como un conjunto de restricciones que inspiren una estrategia, sino como la base fatal de un argumento para la rendición.

México puede plantearse de manera realista la superación productiva y racional, no voluntarista, de restricciones como las enunciadas. En particular, no puede renunciar al objetivo de aumentar más y pronto las transferencias de recursos públicos hacia los grupos más pobres, por la vía fiscal clásica y a través de otros mecanismos de solidaridad. El gasto público compensatorio, tan deturpado en estos tiempos, no sólo es imprescindible ante la contingencia y el ciclo, sino fundamental para darle a la cohesión social tan vulnerada visos mínimos de realismo y credibilidad.

Tampoco puede abandonarse el propósito histórico de modificar la distribución de los frutos del crecimiento, mediante la acción e intervención de un Estado fiscalmente sólido y, desde luego, gracias a una economía cada vez más robusta que no tenga que crecer gracias a una productividad basada en salarios miserables y empleo escaso y precario. La acción colectiva, por su parte, se ha visto aletargada por los recesos y las oscilaciones pronunciados de estos años, o de plano contenida so pretexto de impulsar o sostener la competitividad en los sectores exportadores más vulnerables a la competencia exterior. La acumulación de los frutos, como se dijo, redundó en una mayor concentración que no se ha visto compensada por mejores niveles de vida en la base de la sociedad.

La capacidad institucional de intermediación del conflicto social, más o menos corporativa y estatista en la época del crecimiento industrial protegido, quedó en el limbo en estos años de cambio. Parece haber quedado suspendida entre la esperanza de un crecimiento mayor y los complejos y veleidosos mecanismos de representación de intereses de la democracia. La esperanza no se concreta y, en buena medida por eso, los mecanismos democráticos encaran ya desgastes "precoces" que no tienen correspondencia con el nivel de ingreso o de bienestar logrado.

Más bien, esta dialéctica es portadora de más presiones sobre una cohesión social y nacional ya de por sí debilitada por el cambio económico. La significación que en este laberinto tiene la política no tiene por qué exagerarse. Sin una política inspirada por la meta de construir acuerdos fundamentales que tengan como eje la cuestión social, el laberinto sólo puede ser el de una mayor soledad para México, en los tiempos de la globalidad.

Lo que aparece hoy como un bloqueo mayor, más que como una restricción estimuladora de nuevas iniciativas políticas, es una conducta visible y agresiva de los grupos dirigentes y dominantes de afirmación y exclusión social, que paradójicamente se despliega en reiterados reflejos de defensa política y huida económica. Hasta ahora, esta conducta y estos reflejos se han transmitido sin gran di-

Bibliografía

Balaam, David N. y Michael Veseth (eds), *Introduction to International Political Economy*, Prentice-Hall, 2001, pp. 346-367.

Banco Mundial, *Informe Sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un Mundo en Transformación*, 1997.

Cable, Vincent, "The Diminished Nation-State: A Study in the loss of Economic Power," *Daedalus* 124, 1995, pp. 23-53.

Dah, Robert, "The shifting boundaries of democratic governments", *Social Research* 66 num. 3, otoño de 1999.

Dworkin, Ronald, "Terror and Attack on Civil Liberties", *The New York Review of Books*, vol. L, núm. 17, 6 de noviembre de 2003, pp. 37-41.

Friedman, Steven, "Democracy, Inequality and the Reconstruction of Politics", en Joseph S. Tulchin (ed.), *Democratic Governance and Social Inequality*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2002.

Gray, John, *False Dawn*, The Free Press, Nueva York, 1999.

Higgott, Richard, "Contested Globalisation: The changing context and normative challenges", *Review of International Studies* 26, 2000, pp. 131-153.

Hobsbawm, Eric, Entrevista sobre el siglo XXI (al cuidado de Antonio Polito), crítica, Barcelona, 2000.

López-Vázquez, Pablo Eduardo, *Globalisation and the Evolution of the Latin American States: The Mexican Case*, University of Warwick, tesis, 2001.

Phillips, Nicola "Globalisation and the 'Paradox of State Power': Perspectives from Latin America," *Centre for the Study of Globalisation and Regionalism, working paper* 16 (1998), pp. 1-18.

Rodrik Dani, *Has Globalization Gone to Far?* Institute for International Economics, Washington D.C., 1997.

Salazar Luis, "Política y democracia en México" *Configuraciones* #12-13. México D.F., abril-septiembre 2003, pp. 5-17.

Schmidt, Vivien A. "The New World Order, Incorporated: The rise of Business and the Decline of the Nation-State," *Daedalus* 124, (1995), pp. 79-96.

Scholte, Jan Aart, *Globalization a critical introduction*. London: Macmillan Press, 2000.

Scholte, Jan Art. "The Globalization of World Politics." In John Baylis, and Steve Smith, eds. *The Globalization of World Politics an Introduction to International Relations*, pp. 13-30, Oxford: Oxford University Press, 1997.

Strange, Susan. "The defective State." In Richard Higgott and Anthony Payne, eds. *The New Po-*

ficultad a buena parte de las franjas intermedias de la sociedad, gracias a una sensibilidad colectiva aletargada por el estancamiento y angustiada por la repetición de traumas y tragedias del desarrollo. Es en esta conducta, que parafraseando a Galbraith se ha vuelto una bizarra "cultura" de la satisfacción y de los satisfechos, donde radica la principal contaminación del ambiente estatal y nacional mexicano.

Volcadas al exterior y hacia un futuro cosmopolita vago pero que se concibe como excluyente, las elite mexicanas se han desprendido de la obligada, aunque casi siempre precaria, conciencia de interdependencia social interna, a la vez que se ha agudizado su sensación de depender cada vez más de sus relaciones de grupo y clase con el exterior. Cuando esto no se concreta en una aceptación o unas asociaciones efectivas, como sucede en la mayor parte de los casos, no se renuncia a la opción foránea, sino que se la convierte en una sistemática, a veces frenética, adquisición de activos, financieros y de otra índole.

Por otro lado, la "culpa" por la pobreza o la desigualdad se ha difuminado en la nueva sociedad de ciudadanos "individualizados", o encontrado en el Estado desarrollista o en el modelo de desarrollo anterior a los principales villanos. No hay un sentido de la responsabilidad de grupo, que pudiera dar lugar a reacciones solidarias elementales, mucho menos a admitir la necesidad de coaliciones democráticas que reconozcan la centralidad del tema social.

Como, además, el nuevo modelo apunta hacia tipos de Estado instrumentales o administrativos, despojados de capacidades sustanciales de intervención redistributiva, hacia adelante la responsabilidad pública se diluye o queda en las manos de una sociedad civil imprecisa y desarticulada. Junto con esto, los instrumentos y mecanismos públicos, estatales y no estatales, nunca parecen suficientes o eficientes para acometer cruzadas vigorosas y de largo plazo para superar la pobreza y paliar la desigualdad.

La democracia representativa, por su parte, puede reforzar, sin quererlo, estos resultados que muchos prefieren presentar como "sistémicos". De entrada, el Congreso de la Unión y cada día más los congresos locales, presionados por los intereses dominantes o sujetos a la exigencia de disciplina de las agencias multilaterales, dan lugar a esquemas presupuestales que obligan a racionar primero lo destinado a la cuestión social.

Al aceptar como dados los múltiples requisitos de asignación que trae consigo la estabilización macroeconómica permanente o la inminencia de un relanzamiento del desarrollo, con sus naturales demandas de infraestructura y otros gastos no directamente vinculados con la carencia colectiva, los congresos consagran y hasta "legitiman" una distribución de los recursos públicos que siempre o casi siempre desemboca en posposiciones sin fecha de término de proyectos trascendentes de desarrollo social. Se configura así, desde la democracia, una situación que potencialmente la niega, al coadyuvar a la reproducción de los desiguales que la política pretende igualar.

Para enfrentar este bloqueo enmarañado, es preciso pensar a la política social como una empresa civilizatoria que abarque al conjunto de la sociedad y haga explícitas las implicaciones socialmente nocivas de las actuales mentalidades dominantes. Nada asegura hoy que esto ocurrirá gracias a la emergencia súbita de otro "consenso" negativo, como el que facilitó los primeros pasos del cambio estructural para

la globalización. Pero la conversación entre economía y política, entendidas como mercado y democracia, no puede enfilarse por la senda de una modernidad robusta y consistente en presencia de una despolitización intencionada y sistemática de la circunstancia social que las rodea.

Un apéndice memorioso y vernáculo

Para ilustrar estas notas, vale la pena traer a cuento la experiencia mexicana del cardernismo. En esa época (los años treinta del siglo pasado) pudo encauzarse un cambio social que parecía sin control y que no había abandonado del todo su impronta bélica. Este encauzamiento del cambio social permitió a su vez erigir una plataforma de consolidación estatal llevada a cabo por una coalición social y un grupo gobernante que se pusieron al frente de la movilización colectiva desatada por la crisis y buscaron inducir, contradictoriamente sin duda, el concurso de las más diferentes fuerzas sociales en un rumbo nuevo de expansión y desarrollo.

Este nuevo curso se materializó en la era del crecimiento alto y sostenido con estabilidad de mediados de los años cincuenta a los setenta. Sin los mecanismos de mediación del conflicto y de compensación social que se empezaron a crear en aquella experiencia, hubiera resultado prácticamente imposible mantener la ecuación exitosa de crecimiento rápido con estabilidad política que México puso en práctica hasta propiamente el fin del siglo.

No es que hubiese en los treinta un diseño o un plan maestro para llevar a México a lo que se llamó el "desarrollo estabilizador". Sin embargo, sin las transformaciones ocurridas en aquel período, difícilmente podría explicarse la relativa suavidad política y la todavía más relativa estabilidad social con que México transitó en menos de 20 años de una economía primaria y una sociedad rural a una economía dominada por el crecimiento industrial y a una sociedad cada vez más urbana. En medio de estas mutaciones, la desigualdad se mantuvo como matriz central de la organización social pero no dio lugar a irrupciones significativas en contra del orden político.

La estrategia de inversiones y de acumulación de capital en general, puesta en práctica en ese período, suelen ser usadas para explicar las enormes fallas de estructura y, luego, de dinámica que acompañaron a esta transformación. Y no hay duda de que el camino se fue estrechando al paso del tiempo debido a ellas. Sin embargo, lo que aquí quiere resaltarse es que fue en la política, condensada en el Estado, donde pudieran encontrarse algunas de las claves maestras del tránsito no destructivo hacia nuevas y duraderas formas sociales y económicas.

Estas combinaciones tuvieron en su base una afortunada mezcla de propósitos y visiones de mediano y largo plazos con mecanismos de mediación de conflictos y compensación social que, en el marco autoritario heredado de la Revolución Mexicana, le dieron ritmo y rumbo al desarrollo nacional. Una estrategia nacional de inversiones articulada por el proteccionismo comercial y el apoyo estatal sostenido a la acumulación de capital privado, junto con un paquete institucional no universalizante pero siempre atenta a los reclamos de inclusión social, constituyeron los cimientos de los largos años de expansión que alcanzaron su climax en el Desarrollo Estabilizador.

Fue esta "acumulación social-histórica", la que al final de cuentas le dio un sustento material e institucional a la otra gran transformación que México ha vivido en las décadas recientes: la que lo llevó a configurar aceleradamente una economía abierta y descentralizada, de mercado, y, aunque a paso más lento, un sistema político plural y democrático.

Al dejarse de lado la importancia de la combinatoria descrita, porque se asumió desde el Estado y las cúpulas de la sociedad, en buena medida "por adelantado", que el desgaste de dicha fórmula era inevitable e inminente o bien por una creencia unidimensional en el mercado o por una re-

litical Economy of Globalisation, pp. 268-287, United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2000.

Weiss, Linda. *The myth of the Powerless State Governing the Economy in a Global Era*, Oxford: Polity Press, 1998.

signación fatalista ante una globalización mal entendida el país perdió las coordenadas básicas para realizar una oportuna redefinición positiva del Estado, que lo adecuara a los nuevos tiempos y movimientos en gran medida introducidos por el propio Estado.

Por eso, lo que está en la orden del día es la actualización del Estado, conforme a los reclamos del nuevo orden político democrático, pero sobre todo para asimilar las exigencias de un nuevo curso de crecimiento económico y mejora social que demanda no de menos sino de más Estado.

Puede parecer una más de las ironías que acompañan nuestra historia, pero después del momento neoliberal que se implantó gracias al uso extensivo y abusivo del Estado autoritario, hasta su desgaste final con el ascenso de la democracia a través de la alternancia, al país le urge una nueva ronda de "invención" estatal e innovación institucional que no puede provenir sólo del juego democrático electoral. No al menos en el tiempo y con la densidad y calidad que se requieren.

Desde el Estado desgastado y acosado por las demandas que emanan del cambio estructural y de su inconclusión en una senda de crecimiento sostenido, tendrá que venir una iniciativa que despeje una ecuación que ha llevado a México al estancamiento más ominoso de su historia moderna. Es en esta tesitura que las vinculaciones entre el Estado y la sociedad civil en clave y código democráticos, podrán probar su eficiencia histórica y política. Pero esto es todavía, por desgracia, parte de la agenda futura 