

## ESTADO DE DERECHOS, SOCIAL Y DEMOCRÁTICO: LA GRAN ASIGNATURA PENDIENTE\*

Rolando CORDERA CAMPOS\*\*

SUMARIO: I. *A manera de presentación.* II. *Reconocer para cambiar.* III. *El eslabón perdido de la cuestión social.* IV. *Los debates sobre el Estado.* V. *El rostro de nuestra desprotección. Brevíssima numeralia.* VI. *De salida: algo sobre “nuestros” liberalismos.*

### I. A MANERA DE PRESENTACIÓN

*Mucho se ha dicho, y seguirá diciéndose, de Jorge Carpizo. Académico, abogado general y rector de la Universidad Nacional, ministro de la Suprema Corte de Justicia, primer presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, secretario de gobernación: en fin, político y funcionario público; polémico y polemista agudo pero, por encima de todo y en todo momento, humanista, hombre recto y comprometido con sus ideas por México y su querida Universidad Nacional Autónoma de México. Entrañable y respetuoso amigo.*

*Gran conocedor del derecho constitucional, cómo no mencionar en este sentido dos textos clásicos: La Constitución mexicana de 1917, su tesis de licenciatura, en la que reflexiona sobre la importancia del sentido social de la carta magna, y El presidencialismo mexicano, su tesis doctoral y posteriormente libro de obligada consulta y referencia; en el que despliega una aguda y puntual crítica del omniabarcante sistema presidencialista que nos heredó la Revolución y que el joven constitucionalista no dudó en calificar de “poder metaconstitucional”. Escrito en los turbulentos cuanto decisivos años setenta, el volumen adquirió pronto no solo celebridad sino genuino reconocimiento como un clásico de la transición mexicana a la democracia.*

*Interesado y comprometido estudioso y defensor de los derechos humanos, no por “accidente” recayó en él la tarea de ser el primer ombudsman que tuvo México (1990). Me permito rescatar unas líneas de su primer informe semestral en el que, con claridad, señala el perfil fundamental de la nueva institución: el imperio de la ley, y el firme*

\* *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria.*

\*\* Profesor emérito, Facultad de Economía, UNAM.

*respeto de los derechos humanos entendidos como la columna vertebral de la sociedad moderna y del Estado democrático constitucional que debe gobernarla.*

*La actuación de la Comisión no crea ni auspicia ningún problema político, y si éste se presenta durante la intervención de la Comisión Nacional, el mismo se origina por la violación del derecho humano, la indignación que ello causa a la sociedad y el reclamo social de seguridad y de justicia. En consecuencia, ante la falta de aplicación de la ley, la Comisión Nacional no se detendrá frente al argumento de que esa aplicación puede causar un problema político.*

*Quien realmente origina el problema político es el violador de los derechos humanos y quien no aplica la ley. Al respecto, la Comisión no tiene ni puede tener ninguna duda”.*<sup>1</sup>

*Cómo no recordar, por otra parte, su adhesión al pensamiento social mexicano que como orgullosamente afirmaba: “Ha marcado mi vida académica, mis investigaciones, mis escritos y mis acciones”.*<sup>2</sup> *Recupero algunas de sus palabras en la ceremonia de toma de posesión (enero de 1985) al cargo de rector de la Universidad Nacional:*

*“Tomo posesión del cargo en la Facultad de Derecho, mi facultad, porque en ella y de mis maestros... aprendí a entender y amar a la Universidad; porque en sus aulas comencé a comprender el profundo honor que es ser universitario; porque en sus cátedras se terminó de conformar mi ideología, enmarcada en el pensamiento social mexicano que proviene, entre otros, de Morelos, Otero, Arriaga y Ramírez, y de las tesis revolucionarias que se plasman en nuestra Constitución Política de 1917”.*<sup>3</sup>

*Valgan las siguientes líneas para traer nuevamente a cuenta y afirmar, junto con Carpizo, que: “La noción de justicia social no se encuentra en desuso... La fuerza especial del concepto de justicia social se encuentra en que además de su significado jurídico y constitucional, se impregna de carácter sociológico y, en particular, de un sentido de equidad”.*<sup>4</sup>

## II. RECONOCER PARA CAMBIAR

Los Estados sociales, como los conocemos, han sido el producto de procesos complejos y prolongados; fueron construidos a lo largo del siglo XX

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge, Primer Informe Semestral. Junio-diciembre de 1990, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990, pp. 48-51. <http://raulplascencia.com/rpv/sites/all/fuentes/documentos/publicaciones/colaboracion/86.PDF>.

<sup>2</sup> Carpizo, Jorge, “Ponciano Arriaga. Vigencia de un patriota”, *Revista de la Universidad Nacional*, p. 6, <http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/9712/pdf/97carpizo.pdf>.

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> Carpizo, Jorge, “El estado de los derechos de la justicia social”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, enero-junio de 2012, p. 6.

pero sus antecedentes pueden fecharse en los momentos en que irrumpe la industrialización y emergen las nuevas clases proletarias en las ciudades para volverse a los ojos de los gobernantes y de algunos grupos propietarios “clases peligrosas”.

Las configuraciones estatales que surgen de esas mutaciones en la estructura social y se vuelven reclamo político popular, obedecieron a contingencias políticas y contextos estructurales y nacionales diversos y sumamente cambiantes. Su viabilidad, por lo tanto, no está definida de antemano; tampoco sus reestructuraciones y reversiones, como ocurre hoy, pueden entenderse como mandatos de leyes de hierro del desarrollo capitalista. La identificación de los “diques estructurales” al avance del Estado social, como los llama Adam Przeworski,<sup>5</sup> debería servir sobre todo para estimular la sensibilidad política y la imaginación institucional para, a la vez, generar estrategias dirigidas precisamente a relajar esas restricciones. No se trata, ciertamente, de un *continuum* pero sí de un movimiento con implicaciones institucionales, políticas y aun estructurales inscrito en la dinámica del desarrollo capitalista por la democracia y sus transformaciones.

Tanto la viabilidad de los Estados de bienestar como la superación de las paradojas que ahora les imponen la globalización y su primera crisis de alcance planetario, constituyen el reto fundamental del tiempo abierto por la llamada Gran Recesión que irrumpiera en 2008. Más que de paradojas se trata de dilemas o “trilemas”, como los ha llamado Dani Rodrik,<sup>6</sup> que resumen la “crisis de la igualdad” resultante de la cultura de la satisfacción que se abrió paso y se volvió dominante con la revolución de los ricos de la que ha escrito en nuestro medio Carlos Tello.<sup>7</sup> Esta dominación ética e ideológica, cultural en más de un sentido, opaca la búsqueda de alternativas dentro de los juegos de suma cero que se han

<sup>5</sup> Cfr. Przeworski, Adam, “Las restricciones económicas en las decisiones políticas”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 6, diciembre de 1995.

<sup>6</sup> Cfr. Rodrik, Dani, *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, Estados Unidos, Norton, 2011.

<sup>7</sup> Entre otros autores, Galbraith ha dado cuenta de la cultura de la satisfacción; hilarante opereta de no ser por sus desastrosos y perversos efectos sociales y culturales. Rosanvallon, por su parte, considera que más allá del deterioro o de la crisis de la igualdad, de lo que se trata es de una verdadera contrarrevolución. Cfr. Rosanvallon, Pierre, *La sociedad de los iguales*, Argentina, Manantial, 2012; Galbraith, John K., *La sociedad opulenta*, España, Ariel, 2004; Mifflin, Houghton, *The Culture of Contentment*, Boston, Mass., 1992; Tello Macías, Carlos y Ibarra, Jorge, *La revolución de los ricos*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2010.

impuesto como axiomas y pensamiento único, antes y en la crisis, pero no ha sido capaz de borrar la búsqueda de opciones para los Estados, entendida como una necesidad apremiante, en cuanto vital.

Es en este contexto que la propuesta de un nuevo curso de desarrollo que recupere la centralidad de la justicia social nos permite y obliga a ver más allá de la crisis global, a partir del convencimiento de que, de empeñarnos en seguir por la misma ruta, atentaremos de manera directa contra la sustentabilidad natural y humana de las sociedades tal y como las hemos conocido. De aquí que la mencionada recuperación y actualización de la justicia social deba ser inscrita en el discurso de los derechos fundamentales, concebidos como la piedra miliar del Estado social y democrático de derecho.

Como propone la filósofa Adela Cortina: “Una propuesta como la capitalista, según la cual la base de la conducta humana es sólo el afán de lucro, está radicalmente equivocada. Lo que se muestra cada vez más, desde la biología evolutiva y desde las neurociencias, es que los seres humanos estamos biológicamente preparados para cuidar y para cooperar”.<sup>8</sup>

### III. EL ESLABÓN PERDIDO DE LA CUESTIÓN SOCIAL

El desarrollo social se cuenta entre los propósitos básicos y principios rectores del proyecto nacional plasmados en la Constitución de 1917. A partir de los años veinte del siglo XX, los diferentes gobiernos buscaron dar respuesta al reclamo social con reformas estructurales y políticas de apoyo y compensación que, con el tiempo, darían lugar a un paquete básico de compromisos de Estado que posteriormente se dio en llamar derechos sociales del pueblo mexicano.

Los sucesivos gobiernos han explorado rutas diversas que no siempre alcanzaron consistencia y durabilidad. En los años treinta del siglo pasado, se realizó una extensa reforma agraria y se buscó tutelar desde el gobierno los derechos de los trabajadores, cuya organización fue apoyada y promovida por los grupos dirigentes empeñados en la reconstrucción del Estado, cuya impronta social era vista como una condición *sine qua non* para dicha tarea reestructuradora.

Esta suerte de reforma estructural redistributiva hacia abajo, adquirió su clímax durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, cuando el reparto

<sup>8</sup> Entrevista con Adela Cortina, “Competir o convivir”, *Suplemento Babelia*, 18 de mayo de 2013.

de tierras alcanzó su punto máximo y la organización sindical auspició el incremento de los salarios y el ejercicio del derecho de huelga. Así se delineó la alianza entre las emergentes bases sociales organizadas y los grupos dirigentes que sustentaría la coalición política que, a su vez, articularía el desarrollo económico y social posterior.

Después, mediante compensaciones y promociones del Estado que fueran compatibles con la prioridad otorgada a la industrialización y a la acumulación capitalista, se buscó acompasar las dislocaciones causadas por la modernización económica. Se trataba de construir interfaces que comunicaran productivamente la pauta de desarrollo y acumulación con los compromisos históricos del Estado surgido de la Revolución.

Por lustros, el crecimiento alto y sostenido de la economía, sumado a la continuación un tanto inercial y manipulada de las políticas de cambio estructural inauguradas por Cárdenas, logró darle visos de realidad a esa fórmula cuyo objetivo, hay que subrayarlo, consistía en fortalecer el desarrollismo industrializador mediante la ampliación de la base social del régimen. Ésta, sería el fruto de la elevación general y sostenida de los niveles generales de vida sin poner el riesgo las coordenadas primigenias de la distribución.

Al menos hasta los años sesenta del siglo pasado la combinación de alto crecimiento con la creación de empleo y la extensión de la seguridad social, sumada a la infraestructura física e institucional desarrollada en el campo, fueron los sostenes de la política social iniciada en los años cuarenta, después de la fase de reforma distributiva cardenista. Empero, a fines de esa década comenzaron a detectarse grietas en la capacidad de la economía urbana e industrial para generar los empleos requeridos.

Posteriormente, en el marco de un nuevo ciclo económico internacional, desfavorable al desarrollismo de entonces, reaparecieron la inflación y la inestabilidad del crecimiento económico y empezaron a peligrar los equilibrios en que descansó el desarrollo estabilizador; además, la desigualdad, hasta entonces oculta tras la expansión económica y el empleo formal, dio lugar a reclamos distributivos diversos y dispersos aunque importantes, que anunciaban la necesidad de revisiones más o menos profundas de la arquitectura institucional de la política social y, más ampliamente, en la del desarrollo.

Como sabemos, este reclamo revisionista fue iniciado por los sectores medios urbanos, cuyas vanguardias habían dado el aldabonazo con el movimiento estudiantil-popular de 1968. A lo largo de la década siguiente, se buscó que dicho reclamo, originalmente político, fuese ampliado a las demandas sociales de trabajadores y productores rurales para dar

lugar así a una reforma social del propio Estado. Sin embargo, el plano social de la reforma quedó subordinado al ajuste económico y financiero impuesto por las sucesivas crisis que marcaron la década, en tanto que el reclamo democrático original fue apropiado y refuncionalizado por el discurso de los grupos empresariales del gran capital que dirigían al conjunto de la clase propietaria.

Con la crisis y la ruptura de 1982, condensada en la nacionalización bancaria y la serie de devaluaciones catastróficas de la coyuntura, se convirtió en verdad canónica el agotamiento del “modelo” anterior y el reclamo del cambio estructural para la globalización se volvió el *leit motiv* de la política de ajustes y reformas neoliberales que definieron el fin del siglo XX mexicano. La política social y la filosofía justiciera que supuestamente la inspiraba, registraron cambios consecuentes con las mudanzas drásticas en la estructura económica e institucional y del Estado que luego serían codificadas en el llamado Consenso de Washington y todo empezó a cambiar en las cúpulas del Estado y del capital.

Con las dificultades de los años ochenta varios países de América Latina, México desde luego, enfrentan agudos desequilibrios que tienen que ver con la falta de financiamiento externo, la masiva salida de divisas destinada al pago de la deuda externa y presiones de diversa índole en favor de la puesta en práctica de “grandes transformaciones” cuyos contenidos resumía el credo neoliberal. Debajo de esas mudanzas se gestaba otra, relacionada con las formas de ejercer el poder por parte de los grupos dirigentes que presumían ser herederos de la tradición revolucionaria así como con las nuevas formas de insertarse en la economía mundial, seriamente afectada en sus tejidos productivos e institucionales por la “estanflación” de los años setenta, la política antiinflacionaria decretada por el gobierno del presidente Reagan, pero también por el recrudecimiento del conflicto estructural planteado por las elites y los pueblos de las naciones emergentes, en aquel entonces encabezados por los países petroleros.

En México podía hablarse entonces de una auténtica disputa por la nación en torno a dos discursos y proyectos que pugnaban por dirigir el Estado y la economía, incluso la sociedad, dentro de lo que se vislumbraba como un gran cambio del mundo.<sup>9</sup> Lo que se abría paso en México y en el mundo era una reedición de la “gran transformación” más profunda y más allá de la que se intentara en el siglo XIX para implantar

<sup>9</sup> Cfr. Cordera, Rolando y Tello, Carlos, *La disputa por la nación*, México, 2a. ed., Siglo XXI Editores, 2010.

no solo una economía mercantil capitalista sino una plena sociedad de mercado.<sup>10</sup>

Los gobiernos de la región, exhaustos ante la crisis de la deuda y la hiperinflación adoptan, con un curioso sentido de pertenencia, como lo llamara José A. Ocampo, el nuevo canon y se da la bienvenida a las ideas que buscan la reducción del intervencionismo del Estado, la privatización de las empresas públicas, la desregulación y la apertura de los mercados. Así, la otrora exitosa fórmula de políticas y compromisos básicos del Estado para modular el reclamo social se vuelve leyenda negra; al tiempo que el rostro social, sobre todo en las ciudades, muta velozmente dando lugar a la masificación de la pobreza y, sin dejar atrás del todo el desequilibrio clásico entre campo y ciudad, la cuestión social mexicana cambia de piel.

... se rompe la continuidad del paradigma del orden económico del mundo, dice David Ibarra. Se voltean de cabeza los planteamientos keynesianos-cepalininos que buscaban resolver de otra manera el conflicto entre la prosperidad nacional y la economía internacional: la ingeniería social es suplantada por la desregulación de mercados; las prelaiones desarrollistas por prioridades estabilizadoras...<sup>11</sup>

A partir de ese momento, a la política social se le desprende su discurso de justicia y garantías progresivamente universales y queda sometida por las nuevas normas de la política económica; se abandona el desarrollo social por un lado heurístico como criterio y, por otro, como concepto organizador de la acción política del Estado y “lo social” empieza a ser visto y tratado como un tema sectorial. En la misma lógica, a la pobreza empieza a vérsese bien como un problema de seguridad interior o como un asunto impertinente para la política fiscal que, se argumenta, tiene que administrarse eficientemente.

Con la renuncia de los Estados al uso de políticas e instituciones desarrollistas (empresas estatales, proteccionismo comercial y financiero, política industrial, política fiscal progresiva) se reduce su capacidad de intervención en el desarrollo, no se diga con el objetivo de la equidad, al imponerse como objetivos y criterios centrales la inserción en la globa-

<sup>10</sup> Cfr. Polanyi, Karl, *La gran transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>11</sup> Ibarra, David, “Paradigmas económicos: ¿verdades o credos?”, p. 4, <http://davidibarra.com.mx/wp-content/uploads/2013/03/20020614-Paradigmas-econ%C3%B3micos-%C2%BFverdades-o-credos.pdf>.

lización que irrumpía y la estabilización financiera y de precios exigidas como boleto de entrada al banquete del nuevo orden prometido por los cambios de la economía política y el equilibrio del poder mundial. La posguerra fría iniciada por el desplome de la URSS y, simbólicamente, del Muro de Berlín, implicaba mutaciones extensas e intensas en los tejidos sociales que mal que bien sostenían la cohesión de las sociedades y los Estados nacionales que, sin embargo, nunca contaron con la compañía de nuevos diseños y estilos de política social que, por lo menos, se acercaran al magno reto político y cultural implícito en el vocablo globalizador: el asociado con la emergencia de una ciudadanía global que supone la erección de un orden mundial o global democrático, capaz de interiorizar y hacer suyos los compromisos del Estado social nacional que como realidad o proyecto marcó el espíritu político y la sensibilidad de las masas del siglo XX.

Mucha agua ha corrido desde entonces, ahora estancadas o arremolinadas por la gran crisis global; sin embargo, lo que permanece y se extiende por el mundo y desde luego por México son las desigualdades, las carencias y vulnerabilidad sociales, registros e inventarios que parecen mantener en presente continuo nuestra incapacidad, como sociedad y como Estado nacional, de compartir de “un modo más amplio los frutos del progreso y brindar a aquellos que hoy están marginados o excluidos el acceso a servicios públicos dignos a una adecuada seguridad social y a una justicia equitativa”.<sup>12</sup>

La situación actual también es muestra de una absoluta falta de sensibilidad de las elites políticas, incluso en su discurso, que busca consagrar la “naturalidad” con la que se asume la distancia que priva entre los ingresos y la riqueza de los más beneficiados y los mayormente perjudicados y desprotegidos. Las elites se rebelan, escribió hace tiempo Christopher Lasch<sup>13</sup> pensando en Estados Unidos, su país, y se alejan de sus bases sociales y geográficas hasta volverse imaginarias, ciudadanas privilegiadas del mundo. Lo que hoy prima entre nosotros es una operación similar de distanciamiento de los privilegiados respecto de sus registros primigenios relativos a la raza, el lugar de nacimiento o el origen de la riqueza. De aquí la concordancia entre la enorme distancia que

<sup>12</sup> Cfr. Patten, Christopher, “Europa y América Latina: Democracia, Integración y Cohesión Social” en Carlo Binetti y Fernando Carrillo (editores), *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, Colombia, BID y Comisión Europea, Alfaomega, 2004, p. xvii.

<sup>13</sup> Cfr. Lasch, Christopher, *La rebelión de las elites y la traición a la democracia*, Barcelona, Paidós, 1996.

caracteriza la estructura social y la que ordena los registros y reflejos de los que viven en las capas más privilegiadas por la desigual distribución del ingreso, las oportunidades y el poder de la actual pirámide mexicana.

Desde este mirador, quizá lo primero que haya que encarar para salir efectivamente de la crisis y de la trampa mayor del “estancamiento estabilizador” en que se metió el país desde fines del siglo pasado, sea superar la pesada carga ideológica que mantiene aherrojada la búsqueda de un nuevo curso de desarrollo. “Creer que ‘ya sabemos lo que se debe hacer’ es simplemente una expresión de arrogancia de los economistas, que incluso se ha acentuado con el predominio de las visiones ortodoxas del pensamiento sobre el desarrollo desde los años ochenta”.<sup>14</sup>

Por esto es que no deja de sonar pueril que, sin mayor sustento teórico ni empírico, con base en meras generalidades, se insista en interpretar a conveniencia ese momento histórico, buscando justificar las enormes fallas de estructura y de dinámica que han acompañado la acelerada globalización del país, con cargo a la estrategia puesta en práctica en el periodo anterior. Lo que no se dice ni se asume es que fue precisamente en la política condensada en el Estado ampliado que resultó de aquella fase reformadora, donde pueden encontrarse algunas de las claves maestras del éxito del curso de desarrollo seguido por México en las tres décadas de expansión subsiguientes. Hay que subrayar que sin los mecanismos de mediación del conflicto y de compensación social que se crearon en los años treinta del siglo pasado, hubiera resultado prácticamente imposible mantener la ecuación exitosa de crecimiento rápido con estabilidad política que México puso después en práctica y que conocemos como “desarrollo estabilizador”.

Podría decirse que se trató de una “acumulación social histórica” que incluso sirvió para dar sustento institucional y aún político a la otra “gran transformación”, la de los años ochenta y noventa, destinada a configurar una economía de mercado, abierta y descentralizada y que, paradójicamente, puso en jaque a dichos cimientos político-institucionales. Por esto es que desde que el Estado mismo, frívolamente asumió la inoperancia de la fórmula político económica previa, el país extravió las coordenadas básicas para realizar una oportuna redefinición de la pauta de desarrollo seguida.

En sentido estricto, la reforma o el cambio estructural de los dos últimos decenios del siglo XX tenía que haberse concebido como un

<sup>14</sup> Ocampo, José Antonio, *Configuraciones*, núms. 5-6, octubre-diciembre de 2001, p. 130.

intento renovado de fortalecer al Estado pero por la vía de una democratización ampliada, así como apuntalar sus áreas de competencia tradicionales y ampliar su capacidad para concentrarse en lo básico: mantener la seguridad nacional y promover la justicia social. No ocurrió así y en la medida en que el enfoque primero estuvo centrado en pagar la deuda, y luego en ampliar el mercado mediante su internacionalización intempestiva, la cuestión social fue reducida a tema sectorial cuya superación habría de quedar supeditada a las dinámicas económicas y laborales que resultarían de un mercado cada vez más eficiente y capaz de autorregularse. Visión que pronto se volvió una poderosa idea fuerza que cruza toda la trama estatal y redefine las percepciones de la sociedad sobre ella misma, como plásticamente lo muestran las formas políticas y de negociación así como los resultados de las jornadas estipuladas por la Constitución para aprobar los presupuestos de egresos de la federación.

Los fracasos de las denominadas reformas orientadas al mercado no implican por cierto, dice Stiglitz,<sup>15</sup> que se deba volver al pasado... Es evidente que no existe una alternativa única; cada país debe elegir la opción que mejor se adapte a sus circunstancias y a su población. De hecho, la idea de promover una agenda única, sin adaptarla a las circunstancias de cada país, ha sido uno de los aspectos más criticados del Consenso de Washington.

#### IV. LOS DEBATES SOBRE EL ESTADO

Los debates sobre el papel del Estado en la economía han formado parte de la esencia de la economía política y de su historia; su primera derivada, la del papel y los usos de lo público y lo privado, sus linderos e interrelaciones, históricamente ha constituido “uno de los problemas más finos de la legislación”, como dijera Edmund Burke. Es por esto que cuando las perspectivas y proyecciones sobre el desempeño de la economía, su dinámica y contenidos básicos, soslayan la importancia crucial que tienen estas fronteras, así como las formas elegidas para determinarlas, se afectan gravemente los contenidos de la vida cívica y pública y se pone en entredicho el sentido colectivo a la democracia.

Conviene tener presente que tanto desde el punto de vista económico como desde el de la propia teoría democrática, no hay un tamaño “ópti-

<sup>15</sup> Stiglitz, Joseph E., “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 80, agosto de 2003.

mo” del Estado. Los alcances de las acciones estatales, sus intervenciones y ampliaciones, así como sus retraimientos, en la producción económica al igual que en otros planos del quehacer político y social, cambian en el tiempo y no siempre ni en todo lugar tienen la misma dirección; las mediaciones estatales varían históricamente y casi siempre se han definido al calor de coyunturas críticas de la evolución capitalista. Lo que en un momento aparece como una intervención que desafía el orden existente y las ideas dominantes, en otro se presenta como una institución normal e indispensable para la reproducción o la estabilidad del orden capitalista.

Las decisiones sobre el Estado, como se dijo más arriba, obedecen a necesidades sociales y proyectos políticos que son puestos en acto por el propio Estado, mediante una matriz compleja y multivariada de relaciones, tanto en el nivel macro social como en el interior de las instituciones estatales. Asimismo, la acción y las decisiones estatales están inscritas en, y condicionadas por, contextos transnacionales que históricamente también sufren mutaciones de diverso alcance y profundidad.

Así, lo privado y lo público, el Estado y el mercado, en sus múltiples y variadas relaciones y contradicciones, dan lugar en la realidad histórica nacional e internacional a combinaciones más que a polaridades, que recogen y sintetizan las coyunturas en que tienen lugar esas mezclas así como sus contextos nacionales (políticos, ideológicos, culturales, incluso geográficos). Cuando se les observa en detalle es posible advertir que las maneras de “salir” de la crisis de entreguerras del siglo XX, así como los perfiles que adoptaron los Estados de bienestar, ilustran el peso de las coyunturas y de lo nacional, aunque el contexto estructural estuviera internacionalmente marcado por el azote de la depresión económica.

Sin embargo, el relato neoliberal avasalló al pensamiento político de inspiración histórica y dejó de lado la necesidad de estas combinaciones, construyó una relación unívoca y linealmente determinada entre mercado y Estado y olvidó un vector indispensable de la vida social moderna marcada por la diversidad y la apertura: la necesidad de equilibrios dinámicos aunque contingentes, una de las lecciones más vigorosas de Tocqueville, Burke y Constant.

La incapacidad o el descuido que se hizo de estas experiencias, propició cambios radicales en las visiones dominantes: en lugar de procurar el pleno empleo y la protección social, se impuso la lucha contra la inflación, la estabilidad financiera y la permanente reducción del tamaño y de los compromisos del Estado con el bienestar, es decir, con las necesidades y anhelos de su ciudadanía.

La globalización, junto con el cambio estructural en clave neoliberal, se convirtió en un complejo simbólico de gran eficacia para delimitar los

términos de los debates políticos y económicos. Sin descanso, como se ha dicho, se han puesto en la picota la seguridad social, la inversión y las empresas públicas, los derechos colectivos y la propia conversación democrática, en especial en lo relativo a sus implicaciones sobre la economía y las relaciones sociales: se apostó todo el desempeño económico a la acción del mercado, el papel del Estado se redujo a su mínima expresión y se impuso la ilusión de una sociedad de mercado, cuyas eficiencias y racionalidades no han llegado, no al menos en el tiempo y con la oportunidad necesarios. Se trata de un proyecto y una agenda pretendidamente liberal y con ambición planetaria que, sin embargo, poco o nada tienen que ver con las ideas y enseñanzas de John Stuart Mill o Adam Smith.

Si hubiera que fechar el origen de intentos recientes de recuperación del Estado, podría proponerse que fue en 1997 cuando el Banco Mundial liderado intelectualmente por Joseph Stiglitz desató este empeño:<sup>16</sup>

... las enseñanzas de los grandes éxitos conseguidos... desde la industrialización de algunos países en el siglo XIX hasta el “crecimiento milagroso” alcanzado en la posguerra por Asia Oriental... lejos de respaldar la teoría del Estado minimalista, demuestran que el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz.

Tendrían que pasar poco más de diez años para que esos hallazgos encontraran acogida en la academia y en los círculos de la política económica internacional. Se trató, sin embargo, de una recepción pronto sucedida por las políticas de austeridad frente a una crisis de deuda cuyos perfiles, dimensiones y magnitudes han sido exagerados. Como quiera que haya sido, el hecho contundente es que el Estado ha sido puesto de nuevo en la picota, a pesar de que fueron sus intervenciones las que, en especial en Estados Unidos de América, han evitado que la “gran recesión” deviniera en otra “gran depresión”, como la que devastó a buena parte de la economía internacional en los años treinta del siglo XX.

Así las cosas, es claro que poner al Estado de nuevo en el centro de la deliberación pública y el debate académico e intelectual supone la elaboración y renovación de toda una agenda sobre la economía política y la política económica. Lo que urge reconocer y poner en la orden del día es la reforma del capitalismo, para ir más allá de la reforma “capitalista” desplegada en los últimos treinta años, articulada por la hegemonía del capital financiero globalizado. Esta última primero fue una gran empresa

<sup>16</sup> Banco Mundial, “El Estado en un mundo en transformación”, *Informe sobre el desarrollo mundial*, Inglaterra, Oxford University Press, 1997.

ofensiva, dirigida a recrear el mundo que emergía del fin de la Guerra Fría y del desplome del comunismo; hoy, en medio de la primera gran crisis de la globalización neoliberal, se trata sobre todo de una vasta campaña defensiva de lo logrado a fin de siglo.

A pesar de lo ocurrido en todos los ámbitos de la economía y la sociedad, esta visión se mantiene al mando de los principales centros y resortes de poder del entramado global. De lo que no parece capaz este esquema de dominación, es de recrear las bases de un sistema económico cuya reproducción esté mediada por la democracia y los compromisos que el Estado social volvió mandatos constitucionales con el enfoque de los derechos fundamentales en expansión.

La complejidad del mundo y la política globales exigen una respuesta igualmente compleja y capaz de asumir los desafíos de esta globalización ahora en crisis. La nueva agenda para reformar el Estado no tiene nada que ver con un discurso de tabula rasa o un imposible regreso al pasado. Tampoco con la frenética fuga hacia adelante a que lleva el discurso reformista neoliberal. La reforma del Estado que la época reclama para encaminarse a un cambio fundamental congruente con la cuestión social y el gran reclamo de la naturaleza, tiene que ser una reforma social de gran calado, igualmente global y no solo en el flanco económico y financiero sino en el que han empezado a delinear el cambio climático y el deterioro de las bases naturales de la reproducción social. No puede, para decirlo en breve, reducirse a satisfacer demandas específicas e inmediatas de cambios en el uso de los recursos o la conformación institucional.

Para ser un componente y un catalizador de una efectiva y radical “reforma de las reformas” del Estado, que se haga cargo de la agenda planetaria esbozada arriba, debe inscribirse en el centro de unos procesos sociales cuyos tejidos primordiales se han modificado merced al cambio globalizador de fin de siglo, pero que a la vez han sido seriamente afectados por la forma y el ritmo adoptados por dicho cambio. El desarraigo masivo que ha traído consigo la magna emigración de los últimos lustros, se combina con el empobrecimiento y la informalidad laboral, para resultar en un ominoso panorama de pérdida de cohesión social y nacional, así como de anomia y criminalidad como formas de conducta de amplias capas sociales, en especial de los jóvenes.

La reforma debe asumir, de hecho emanar de un reconocimiento claro y preciso de la calidad y el significado del proceso social actual y plantearse una redistribución del poder, un reacomodo radical de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza. El cambio

*en y del* Estado que impone la cuestión social del México globalizado del presente, como se ha dicho, tiene que ir más allá de ser un mero conjunto de actos burocráticos o jurisdiccionales, para ser el resultado de un ambicioso abanico de acciones e intervenciones sociales e intelectuales convergentes y plurales.

A la luz del inventario de la reforma neoliberal que lleva más de tres décadas de iniciada, tiene que plantearse la conveniencia y la necesidad de contar con un “Estado desarrollista” de nuevo tipo, en condiciones de interiorizar las paradojas de la globalización así como de encarar las restricciones que le han impuesto a la economía política mexicana los principios y las políticas neoliberales.

Sin duda, se requieren crear y fortalecer capacidades regulatorias de las cuales se carece o se cuenta en una escala muy por debajo de lo que se necesita. Pero también, resulta indispensable recuperar y actualizar al Estado promotor, inductor e, incluso, sustituto de la iniciativa y el mercado privados, sin lo cual países como México no podrán articular y potenciar las energías económicas y sociales que supone la empresa del desarrollo nacional en una era de globalización. Hablamos, entonces, de un Estado social de derecho, democrático y desarrollista.

El eje de un Estado que diseñe, impulse y combine políticas capaces de rearticular demografía y economía, ampliar con responsabilidad ambiental las capacidades productivas de la economía y fortalecer la convivencia social dentro de los marcos de la democracia y el Estado de derecho, es la reforma fiscal, en realidad hacendaria. Ésta, debe inscribirse y recoger las señales de los procesos sociales fundamentales y abrir la puerta a una redistribución del poder y de las formas de definir su uso y Constitución, así como inducir un reacomodo a fondo de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza.

El Estado social se fundamenta en el sistema democrático y en la participación de los grupos sociales; se estructura para intervenir en la economía y en diversos aspectos de la vida social en interés del bien común y en defensa de los derechos humanos, individuales sociales y de solidaridad. Es un Estado de prestaciones y redistribuidor de la riqueza producida para asegurar a toda la población en general y, en forma especial, a los sectores sociales más desprotegidos, un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Carpizo, Jorge, “El estado de los derechos...”, pp. 34 y 35.

La construcción de un régimen de bienestar social bajo un enfoque de derechos, se vuelve así uno de los temas centrales de la agenda de la reforma del Estado y del capitalismo. Para la construcción y ampliación democráticas, así como para la agenda económica necesaria para “sembrar el desarrollo”, es indispensable poner en sintonía la transformación productiva alcanzada con criterios y objetivos de equidad. De esta manera, en un contexto de empleo creciente y seguro, “digno” como lo propone la ONU, se abriría el paso a la hora de la igualdad convocada por la Cepal.

La llave maestra de la igualdad es el empleo con plena titularidad de derechos, y la política social es el complemento indispensable para enfrentar riesgos en el camino del cambio estructural... la política industrial es de largo plazo, y en el camino las recomposiciones sectoriales en función de saltos de productividad requieren de la política social para garantizar pisos de bienestar a quienes no pueden, en las primeras etapas, alcanzarlos por vía del empleo de calidad y con derechos.<sup>18</sup>

## V. EL ROSTRO DE NUESTRA DESPROTECCIÓN. BREVÍSIMA NUMERALIA

De acuerdo con datos del INEGI, en 2012 había 31 millones de jóvenes entre 15 y 29 años (26.5% de la población total); en términos de trabajo, la tasa de desocupación observada en este grupo poblacional durante el primer trimestre de 2013 fue de 8.4%; para los ubicados entre los 15 y 19 años de 10.1% y para quienes están entre los 20 y 24 de 9.2%.<sup>19</sup>

En términos de informalidad, para 62.6% de los jóvenes, agrega el INEGI, “es más notorio cuando la escolaridad es baja (90.4% de los jóvenes ocupados con primaria incompleta y 85.2% con primaria completa son informales); además, un importante porcentaje a pesar de tener estudios de nivel medio superior y superior (44.2) es informal.

<sup>18</sup> Cepal, “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, 2010, [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604\\_2010-114-SES.33-3\\_La\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad\\_doc\\_completo.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf).

También, Cepal, “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo”, 2012, [http://www.eclac.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-SES-34-Cambio\\_estructural.pdf](http://www.eclac.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-SES-34-Cambio_estructural.pdf).

<sup>19</sup> INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional de la juventud. Datos nacionales”, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/juventud0.pdf>.

La vulnerabilidad de la población que se ocupa de manera informal, en opinión del Instituto, se manifiesta de muchas maneras, una de ellas es el ingreso... que perciben por su trabajo: la proporción de jóvenes que se ocupan de manera informal y que reciben hasta un salario mínimo es de 18%; uno de cada tres (32.3%) recibe más de uno y hasta dos salarios mínimos; mientras que uno de cada seis (17.5%) no reciben remuneración. En suma, estas tres categorías representan 67.8% de la población joven que se ocupa de manera informal.<sup>20</sup>

De acuerdo con estimaciones de Ciro Murayama, “si se toma el promedio de participación de los últimos cinco años, se obtiene que la participación de las personas de 14 a 19 años es de 31.74%, de 61.11% para las edades de entre 20 y 24 años y de 71.04% para las de 25 a 29 años”.<sup>21</sup>

Y agrega: “De los veinte millones de jóvenes que accederán a la edad adulta entre 2010 y 2019... si acaso uno de cada diez podrá contar en algún momento con un contrato de trabajo que cuente con todas las prestaciones de ley (1.4 millones)”.<sup>22</sup>

Si los anteriores no fueran datos preocupantes, habría que consignar además que durante la presentación del Panorama de la Educación 2013, la directora de gabinete de la OCDE Gabriela Ramos, dijo que el porcentaje de jóvenes de entre 15 y 29 años que no estudian ni trabajan es de 37.8%.<sup>23</sup>

Y con cifras del Instituto de Geografía, 35.7% de jóvenes de 15 a 19 años cuenta con al menos un grado aprobado a nivel medio superior (78.2% asiste a la escuela); mientras que en los ubicados en las edades de 20 a 24 años, no solo disminuye la proporción de aquellos que cuentan con escolaridad (27.3%), sino que la mayoría no asiste a la escuela (82%). “No asistir a la escuela se vuelve un rasgo muy particular de los jóvenes conforme avanza su edad: 77.1 y 92.7% de los jóvenes de 20 a 24 y 25 a 29 años cumplen con esta condición”, abunda el INEGI.<sup>24</sup>

Realidades más que elocuentes del desperdicio inaceptable del recurso más valioso del país representado por su población joven. Dada nuestra circunstancia, debería ser claro que para un auténtico proyecto de inclu-

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Murayama, Ciro, “Juventud y crisis: ¿hacia una generación perdida”, <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/pdfs/20/04ciromurayama.pdf>.

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *El Universal*, 25 de junio de 2013.

<sup>24</sup> INEGI, “Estadísticas...”, *cit.*, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/juventud0.pdf>.

sión social y renovación productiva, que redunde en la consolidación democrática y sustente una nueva ruta modernizadora de la economía, es indispensable asumir como compromiso político fundamental la premisa de que la democracia y la economía deben incrustarse en la dimensión social; ser capaces de construir una nueva conversación productiva entre economía, política y sociedad, entre acumulación y distribución.

## VI. DE SALIDA: ALGO SOBRE “NUESTROS” LIBERALISMOS

El liberalismo político y el social, como lo llamara Jesús Reyes Heróles, no han sido ajenos al discurso político ni a la disputa por las alternativas de política económica y social para la nación. De hecho, han sido referencia obligada para la búsqueda de renovaciones del Estado y la sociedad. Así lo ilustran los varios ensayos políticos que, en el amanecer de la posrevolución reflexionaron sobre México y sus crisis.<sup>25</sup>

Desde nuestros orígenes políticos,<sup>26</sup> los liberales mexicanos se apartaron de sistemas abstractos y de principios absolutos; se alejaron del doctrinarismo dogmático, distinguiendo lo que hoy llamamos liberalismo, concepto ético-político centrado en torno a la libertad y al espíritu del liberalismo, del liberalismo económico, centrado en el libre cambio, la libertad de competencia, el dejar hacer y dejar pasar.

Se apartaron del librecambio y de la abstención del Estado en la vida económica, sosteniendo la necesidad de que éste coordinara e interviniese fomentando actividades productivas y protegiendo a los que por su debilidad podían ser oprimidos. Así empezaron a construir un liberalismo, celoso en lo que se refiere a las libertades espirituales y políticas del hombre; social, en cuanto se sabe que sólo protegiendo al débil éste puede alcanzar la verdadera libertad, y que sostiene las responsabilidades del Estado en la vida económica de la nación.

Seguir postulando que la apertura comercial y financiera ha sido y es el único camino para arribar a un México moderno, es no solo una utopía

<sup>25</sup> Cosío Villegas, Daniel, “La crisis de México”, *Cuadernos Americanos*, marzo de 1947.

<sup>26</sup> Discurso de Jesús Reyes Heróles en el aniversario de la Constitución de 1824, *Humanismo mexicano del siglo XX*, México, UAEM, 1994.

destruictiva sino una ruta corrosiva de las bases de cualquier evolución nacional. Quizá, ha sido la fe obtusa en las virtudes de un liberalismo económico extremo, bautizado como neoliberalismo y caracterizado por el uso indiscriminado de Hayek y su desmedida confianza en las virtudes de un mercado que nunca ha observado los requisitos elementales para producir resultados óptimos, la que nos tiene entrampados en este presente continuo que define la situación actual. Por eso, remover la semántica impuesta por el canon neoliberal, cambiar el lenguaje, la retórica y los términos de la ecuación que han gobernado nuestro mal desarrollo es una operación política y cultural indispensable.

Volver a lo básico no puede seguir queriendo decir volver al mercado, sino reconocer que lo importante es el factor humano y su situación material e intelectual. Que el trabajo es nuestra fuerza productiva más abundante, cuyas potencialidades inmediatas solo pueden materializarse en el empleo, en su calidad y remuneración. De lo que se trata es de poner a circular, de nueva cuenta, la noción de justicia social que nos legaron los esfuerzos renovadores de los liberales sociales del siglo XIX. No se trata de una prestidigitación semántica más, porque hacerlo implica desplegar vastos esfuerzos de redefinición de los objetivos nacionales y de los criterios para evaluar el avance en pos de su cumplimiento.

Nada de esto podrá lograrse sin un acuerdo en lo fundamental, como lo llamara Mariano Otero.<sup>27</sup> La cuestión es que este acuerdo supone un nuevo código que recoja las fuerzas y resultados, las contradicciones y las paradojas producidas por más de treinta años de cambio globalizador. Otero convocaba a “conciliar a todos los hombres, reunir a todos los partidos, sofocar el germen de todas las facciones, reconocer todos los intereses, dar garantía a todas las clases, atender un gran interés: el de la nación”. Pero eso implica darle a la nación un horizonte social que articule la redefinición de la República.

De aquí la necesidad ingente de devolverle a la justicia social su carácter constitucional de empresa común, para ser capaces de llevar a cabo una reforma social que ofrezca formas novedosas de racionalidad política, económica y cultural a la nación. Al final de cuentas, lo que está en juego es la capacidad política nacional con que se cuente para admitir que sin garantizar los derechos sociales y darles un horizonte universal y de cumplimiento efectivo, los otros atributos constitucionales del Estado están en entredicho.

<sup>27</sup> Cfr. Otero, Mariano, *Obras*, México, Porrúa (recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar de Jesús Reyes Heróles), 1967. También Discurso en Congreso Constituyente de 1842.