

*Rolando Cordera Campos**

Mover a México hacia la inclusión social: la reforma que falta

SUMARIO: I. A manera de entrada. II. De reforma en reforma, breve recordatorio. III. De salida. IV. Bibliografía.

I. A manera de entrada

México es hoy, al final del primer tercio del gobierno del presidente Peña Nieto, quien se propuso “mover a México”, un país en extremo desigual, con enormes cuotas de pobreza e inseguridad comunitaria y personal. La travesía mexicana en pos del desarrollo y la modernidad, recoge excesos y errores, así como muchas omisiones, tanto en lo económico como en lo social. Quizá, entre los principales obstáculos para realizar una reconversión productiva y de política, no sólo necesaria sino urgente, estén las creencias disfrazadas de certezas incontrovertibles que se han impuesto en los círculos dirigentes y que han contagiado a importantes grupos de poder, así como de la opinión pública.

El dogma de mantener unos supuestos equilibrios macroeconómicos, constreñidos a elementales equivalencias en las cuentas externas, monetarias y fiscales, sometidas a irrecusables restricciones externas e internas, ha llevado a

* Profesor Emérito, de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinador del Centro de Estudios Globales y Alternativas para Desarrollo de México.

las élites políticas y económicas a impulsar políticas y acciones que responden irrestrictamente a las versiones ortodoxas sobre el origen y dinámica de dichos equilibrios, de conformidad con tales versiones, las referidas relaciones y restricciones sólo pueden mantenerse, o relajarse según sea el caso, en un contexto de ampliación y profundización del mercado cuyas fallas, no dejan de insistir, sólo pueden encararse con reformas dirigidas a esos mismos fines: el supuesto perfeccionamiento mercantil, o la no menos esquivada “eficiencia” de los mercados.

De lo dicho puede colegirse la primacía que guardan los criterios de ensanchamiento del mercado a todo lo largo de la concepción, el diseño, la aplicación y evaluación de la política económica; así como la convicción de que sus fallas sólo pueden corregirse con más mercado y no con una mayor y mejor intervención estatal.

Para este enfoque, la única reforma concebible de la política macroeconómica es una que provenga de la microeconomía y de la pujanza que pueda lograrse de la empresa como sostén del conjunto económico y su desempeño; así, la macroeconomía es entendida como mera sumatoria de la microeconomía y, por lo tanto, sin ser susceptible de modificaciones que pudieran traducirse en mejoras en el desempeño económico general.

Así, una primera tarea para salir del páramo en el que estamos metidos es el reconocimiento explícito, para fines conceptuales y de política, de que la economía del desarrollo, como la del crecimiento, “también nació siendo macro”, como lo ha recordado Jaime Ros.¹

En este sentido, las reformas propuestas por el Ejecutivo y aprobadas por el Congreso de la Unión, algunas de ellas sin mayor discusión, siguen sin atender que el mal desempeño económico de largo plazo que ha registrado la economía mexicana, desde la última década del siglo xx, no solo es efecto, ni principalmente, de un desajuste o una distorsión de los mercados nacionales e internacionales, sino el fruto de decisiones políticas y económicas que han hecho caso omiso de otras “fundamentales”, como la inversión física sostenida para el crecimiento a largo plazo, cuya expansión depende en buena medida de la inversión pública; del impulso a una política industrial dirigida a diversificar y a crear nuevas cadenas productivas para apropiarse de la renta externa; así como de colocar en el

¹ Ros también plantea el hecho de que el mismo crecimiento económico debe ser visto como “un proceso de cambio estructural más que como una mera acumulación de factores combinada con cambio técnico”. Cfr. Jaime Ros, Introducción a “Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones económicas”, en <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/30/01ros.pdf>

centro de la atención y acción del Estado la creación masiva de empleo, la superación de la pobreza y el abatimiento consistente de la desigualdad.

Lo que está hoy en la orden del día de la nación mexicana es la reconfiguración de su rostro social: poner el empleo como objetivo central y articulador de una estrategia para la expansión destinada a la obtención de metas de igualdad que impliquen el abatimiento efectivo y pronto de la pobreza; desde aquí y sólo desde aquí, es que podrá encararse y superarse el enorme desafío de la inseguridad que hoy nos embarga.

Hay que insistir una y otra vez que, más allá del *éxtasis* reformista, si no hay un replanteamiento político y conceptual de las estrategias y visiones del desarrollo y de la organización política y social, si el crecimiento no está definido por una combinación virtuosa de expansión económica y equidad social, que garantice los derechos fundamentales de los mexicanos todos, como lo establece el artículo primero de la Constitución, no será posible hablar, en buen castellano, de reforma “estructural” alguna que lleve a que la nación mexicana a ser próspera y justa.

Sigue pendiente la reforma social del Estado; una que permita que la política económica y la social superen sus disonancias y encuentren una nueva dinámica de simpatías, más allá de la subordinación tradicional de la política social a la económica, cuyos criterios maestros de evaluación sean los logros de metas de igualdad y creatividad, empleo digno para todos, educación apropiada para todos los jóvenes, salud y protección universales.

La reorientación de la política económica, en particular la apertura de un trayecto centrado en la reforma macro económica del Estado, tendría que ser objeto central de la atención y estudio, deliberación y debate público; la recuperación del Estado debe ser el eje que articule los objetivos de una amplia reforma social que tiene que incrustarse orgánicamente en la organización económica y el discurso de la política, sólo mediante su incrustación en la economía política es posible imaginar un Estado de protección y bienestar de nuevo tipo, que le otorgue al desenvolvimiento económico bases y redes sociales más robustas.

Lo que urge es repensar la centralidad estatal como conjunto institucional, interfaz con el resto del sistema transnacional de Estados y como relación compleja de la sociedad con el poder y sus maneras de constitución y ejercicio. “Dotar al Estado, plantea la CEPAL, de mayor capacidad para redistribuir recursos y promover la igualdad (...) También, por un Estado de Bienestar y no un Estado subsidiario, que avance hacia una estructura tributaria y un sistema de transferencias que privilegie la solidaridad social” (CEPAL, 2010)

De aquí proviene la centralidad de la política y del Estado, indispensable para forjar pactos sociales extensos a la vez que profundos y para dotar al Es-

tado de capacidades efectivas de promoción y coordinación social para la política (CEPAL, 2012, pág. 71).

La reforma del Estado que la época reclama para encaminarse a un cambio fundamental debe tener como eje maestro una reforma social del propio Estado, no puede reducirse a satisfacer demandas específicas 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”, debe centrarse en la reconstrucción de los tejidos y procesos sociales básicos que implica, a su vez, 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, también, sin duda, en la esfera del poder político y administrativo y en la propia división del trabajo dentro del Estado; por ello, la necesidad ineludible de contar con Estados fiscales, fuertes y dinámicos, sólo así podrá intentarse la delicada, veleidosa, combinación de dinamismo económico con redistribución, estabilidad social y macroeconómica.

“La igualdad de derechos, asegura la CEPAL, provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes tienen menos, la agenda de igualdad exige (...) generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo (...) Dicha agenda pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal (...) implica una estructura y una carga tributarias que permitan fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar (...)” (CEPAL, pág. 257).

II. De reforma en reforma, breve recordatorio

Las lecciones del curso reformista de mercado son muchas y es preciso volver sobre ellas porque son historia presente.

La reforma económica de fin de siglo tuvo como ejes principales la revisión y reducción drástica de las tareas del Estado en la economía, y la liberación de las relaciones económicas con el exterior; de ello siguieron las privatizaciones de las empresas públicas, la reducción del gasto público, la desregulación de todo tipo de actividad, la reprivatización bancaria, la autonomía del Banco de México y, en parte, la reforma del artículo 27 de la Constitución para liberar la tierra ejidal y comunal, en términos de crecimiento económico, sus resultados están a la vista: magros y oscilantes, socialmente del todo insatisfactorios. Así lo resume el siguiente tabla:

Tabla 1
El desarrollo ayer y hoy. Tasa de crecimiento promedio anual

Periodo	Tasa de Crecimiento	Periodo	Tasa de Crecimiento
1933-1981	5.98%	1985-2012	2.44%
1982-1987	0.09%	1922-1981	4.85%
1988-1993	3.15%	1982-1985	0.49%
1994-1999	2.32%	1988-2012	2.74%
2000-2012	1.97%		

Fuente: PUED, UNAM.

La segunda reforma, apuntó a los tejidos políticos del Estado y pretendió llevarle a una democracia representativa, capaz de hacerse cargo de la pluralidad social e ideológica y de dar un cauce productivo y renovador a los conflictos y pugnas distributivas y por el poder,

sin embargo, como hemos visto, ni las reformas estructurales pro-mercado ni la democratización política, han sido capaces de recuperar la senda perdida del crecimiento rápido y más o menos sostenido.

La resultante inevitable de esta pauta de crecimiento ha sido la erosión del tejido social, la corrosión del mercado de trabajo, la afirmación del empleo informal, precario, el desempleo o el subempleo juvenil en masa y el incremento de la migración, de hecho, hay estudios que señalan que, en proporción creciente, los emigrantes son jóvenes urbanos con una escolaridad promedio superior a la media nacional, en términos de distribución económico, el cuadro que sigue es por lo demás elocuente.

Mucho que enmendar, en algunos casos que remendar, nos arroja la “gran transformación”. Después de casi treinta años de búsqueda por parte del Estado y de grupos importantes y poderosos de la sociedad de una forma diferente de crecer y desarrollarse, la economía política mexicana sufre una crisis de visión en la que se condensan los resultados de un mal desempeño económico y unas implicaciones sociales desalentadoras y dañinas para la mínima cohesión que es necesaria para la estabilidad y el desarrollo.

Tabla 2
Participación porcentual en el ingreso monetario, según deciles de hogares ordenados por el ingreso monetario per cápita 1977-2012

	Deciles												
	1977	1984	1989	1994	1996	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012
I	1.0	1.4	1.1	1.0	1.1	1.1	1.3	1.2	1.1	1.4	1.2	1.2	1.6
II	2.0	2.5	2.3	2.1	3.0	2.1	2.4	2.6	2.5	2.6	2.4	2.7	2.9
III	2.9	3.6	3.3	3.0	3.9	3.1	3.4	3.6	3.4	3.6	3.4	3.7	3.9
IV	4.0	4.6	4.4	3.9	4.9	4.1	4.4	4.5	4.4	4.5	4.4	4.7	5.0
V	5.2	5.8	5.5	4.9	6.0	5.2	5.5	5.6	5.6	5.6	5.5	5.8	6.1
VI	6.6	7.3	6.7	6.2	7.3	6.6	6.8	6.9	6.9	6.9	6.9	7.1	7.5
VII	8.5	9.2	8.5	8.0	9.0	8.3	8.5	8.6	8.6	8.5	8.7	8.9	9.2
VIII	11.6	12.0	11.0	10.5	11.5	10.8	11.1	11.1	11.1	10.9	11.2	11.5	11.8
IX	17.1	16.8	15.6	15.6	16.0	15.9	16.1	15.9	15.8	15.8	15.9	16.1	16.3
X	41.2	36.8	41.6	44.7	36.6	42.7	40.5	39.9	40.7	40.1	40.3	38.2	35.7

Fuente: PUED, UNAM.

No se trata, por cierto, de regatear logros del curso reformista: en pocos años México se volvió un importante exportador de manufacturas pesadas y semipe-sadas y, en conjunto, sus ventas al exterior se multiplicaron por cinco, hoy es un gran productor y exportador de automóviles y autopartes, también, superó su condición de economía casi mono exportadora, dependiente en alto grado de las ventas de petróleo y fue capaz de atraer montos considerables de Inversión Ex-tranjera Directa (IED), en poco tiempo, el país se volvió uno de los tres principa-les socios comerciales de Estados Unidos.

Puede también afirmarse que, a pesar de los pesares, la reforma política ha rendido frutos; la democratización del país ha avanzado, tenemos Congresos plu-rales, cuyas fuerzas políticas requieren ir más allá del acuerdo facilón; también, han dejado de ser monocolors los gobiernos, al final, la reforma política electoral fue cauce propicio de una alternancia pacífica en la Presidencia de la República, y del surgimiento de grupos dirigentes diversos en alguna medida renovados.

Sin embargo, el cambio estructural no ha dado lugar a resultados satisfac-torios en el desempeño económico, la equidad y el bienestar social se trató de un

cambio institucional de grandes proporciones que no coadyuvó a la dinamización de la estructura económica ni estuvo a la altura del cambio demográfico que arrancó a finales de la década del setenta del siglo pasado, se trató de una mudanza que no auspició el desarrollo económico y social interrumpido por los duros años del ajuste para pagar la deuda, más bien, como se dijo, parece haber fortalecido las tendencias a un estancamiento histórico relativo, condensado en la lentitud del crecimiento de la economía, el empeoramiento del empleo y la conservación de la desigualdad social.

Con crecimiento magro, extensión de la pobreza y mantenimiento de la desigualdad, hablar hoy de desarrollo resulta difícil pero urgente emprender la búsqueda de un nuevo curso que responda y trate de superar esta malhadada combinatoria, es por esto que hablamos de una reforma de la política macro económica; reforma que debe entenderse como el inicio de una nueva serie de modificaciones en el carácter y los propósitos del Estado y sus intervenciones en la vida social y las propias decisiones económicas en sus diferentes niveles de acción y concreción.

Desde luego, sus primeros pasos deben dirigirse a modificar los conceptos y convicciones que han ordenado las decisiones de la política económica general en las últimas décadas, en especial lo referente a los equilibrios y ecuaciones que han inspirado las decisiones primordiales en materia de gasto e ingresos públicos, tipo de cambio y orientación y composición de los mercados de dinero y capitales en el país, su faro, debe ser de nuevo la promoción de la acumulación de capital, la diversificación y profundización de la actividad productiva y la constitución de plataformas institucionales y de fomento productivo que contemplen de manera explícita objetivos de inclusión social, empleo y abatimiento de la pobreza y la carencia básicas de que este triángulo se ponga en marcha depende la regeneración y fortaleza de la cohesión social.

El desafío que se nos presenta adquiere una dimensión histórica; estamos ante la necesidad de procesar, por primera vez a través de cauces políticos e institucionales de corte democrático, una deliberación sobre proyectos de país que debería llevarnos a una solución incluyente, ésta es la hora de una política constitucional entendida como práctica colectiva y nacional, como vía principal para acometer una reforma del Estado que potencie y coadyuve a consolidar un desarrollo económico y social que en lo esencial se ha extraviado de la perspectiva mexicana en estos primeros años del nuevo milenio.

México tiene que llevar a cabo una suerte de reconversión de sus funciones básicas y poner al empleo como objetivo central y articulador, del cual tendrían que emanar otros propósitos fundamentales como los referidos arriba; por eso hablamos de un nuevo curso de desarrollo y no sólo de generaciones de refor-

mas sin fin, la necesidad vital de una tercera reforma, la “reforma social del Estado” como se ha dicho, debía ser evidente para todos, sobre todo si se la concibe como un componente indispensable de la reforma democrática emprendida y como un acicate para reformar la reforma económica, la idea de una reforma moral e intelectual es algo más que una hipótesis de trabajo; iniciarla implica muchos riesgos, pero es vital intentarlo, antes que las corrientes de descontento social se desplieguen en anomia y violencia.

Lo que ha faltado en México, de principio, es una visión de largo plazo para recuperar el crecimiento económico y hacerlo sostenido. Que además pueda comprometerse con realizaciones inmediatas, que combinen el fomento a la renovación productiva con la creación efectiva y durable de oportunidades de empleo, en especial para los jóvenes que encuentran panoramas desoladores.

Esta visión de largo plazo para la economía tiene que asumir a la igualdad como requisito para proponerse, con seriedad y rigor, un desarrollo robusto y para la superación progresiva y sistemática, de la pobreza, estos son los criterios maestros más rigurosos de evaluación de la estrategia de desarrollo y de las políticas económicas y sociales, si hoy los aplicáramos, ni la estrategia en curso ni las políticas adoptadas saldrían bien libradas.

Lo que urge es darle al reformismo un sentido innovador que haga del riesgo una opción históricamente racional; en la que inscribir la *reforma de las reformas*; en este sentido es en un cambio progresivo de algunos de los valores básicos que han producido esta sociedad y esta economía altamente insensibles a la cuestión social, donde podrá encontrarse el hilo para salir del laberinto marcado por la persistencia de la desigualdad.

De aquí también la urgencia de poner en acto una nueva pedagogía nacional, republicana y comprometida a fondo con la equidad de la reforma social esbozada, orientada a hacer del Estado un verdadero Estado social, pueden surgir nuevas formas de articulación y cohesión social, así como estímulos positivos para reformar las reformas hechas en la economía y la política al poner en el centro lo social, se reivindica el papel estratégico del mercado interno, del empleo y del crecimiento económico y cae por su propio peso la necesidad vital de contar con un Estado fiscal digno de tal nombre. Por desgracia, ni los núcleos dirigentes de la sociedad y del Estado, ni las capas medias que deberían ser sensibles a la fractura social que nos caracteriza, han dado muestra de contar con los registros y la consecuente disposición para actuar en consecuencia.

Esta “indisposición” moral e intelectual contrasta agudamente con el conocimiento, cada vez más preciso y sofisticado con que se cuenta hoy en México sobre su situación social. Nunca habíamos sabido tanto y actuado tan poco.

III. De salida

Si de forjar un acuerdo nacional por México se trata, lo primero es darle a la política un valor de uso que la aleje sostenidamente del absurdo sistema de costos y precios a que la ha llevado la gran confusión de la época: confundir el intercambio político ciudadano, que siempre es diálogo y deliberación comunicativa, con la cínica relación mercantil, donde los supuestos expertos de la modernización aprenden a calcular el precio de lo que sea sin entender el valor de nada.

A la política “normal” se le ha convertido en una suerte de anomalía serial, que sólo sirve para posponer, no digamos la crisis, sino su reconocimiento cuando en otro momento se soslayaron las implicaciones que tendría la debilidad de las fuerzas sociales organizadas sobre el futuro democrático, se festinó la precoz colonización que del espacio deliberativo formal hicieron los llamados poderes fácticos, sin reconocer que la gestión supuestamente democrática del Estado se alimentaba de los estamentos corporativos que aseguraron su supervivencia con furtivos pactos con los gobiernos que emergieron en el mal llamado periodo de la alternancia.

Ahora, ante el desencanto social y el temor colectivo, para muchos habitantes del mundo tan raro en que ha desembocado el pluralismo representativo sólo queda el griterío un tanto histérico que clama por las “reformas que tanto necesitamos”, mientras se busca poner en la congeladora la necesidad de nuevas reglas y restricciones, la necesidad de un nuevo pacto social que desemboque en un nuevo curso de desarrollo se pone entre paréntesis.

“México tiene un progreso preocupante en términos de desarrollo económico-social, dice Norberto Emmerich (...). Con la mitad de la población en la pobreza, el aumento de la desigualdad hace que esos pobres sean más pobres año a año; la política social no sólo enfrenta los retos propios de su ‘campo’, es decir, las transformaciones necesarias para enfrentar los grandes déficits sociales de México (...) en el contexto de profundos cambios económicos, de problemas fiscales y de políticas salariales restrictivas la política social también enfrenta el reto de ‘legitimar’ a la democracia; la cuestión social se convierte en un factor importante de la gobernabilidad” (Emmerich).

Con un malestar social extendido; severos problemas económicos, de desarticulación y desigualdad sociales; frente a una creciente y devastadora violencia criminal, la sociedad toda requiere regresar a los criterios fundamentales; “Bien pensado”, es decir pensado en profundidad, señala la filósofa española Adela Cortina, no hay economía legítima si no se propone como meta ayudar a crear

una sociedad justa, ni política que se precie sin intentar dar a cada uno lo que le corresponde, ni tampoco tiene sentido una ciencia social crítica que no cuente con un criterio de justicia” (Cortina, 2008, pág. 11).

Al proponer al desarrollo y el bienestar social como políticas centrales de Estado, se abre la posibilidad de reconstituir el presente hacia el futuro; tarea que reclama esfuerzos intelectuales y voluntades políticas destinados a reconfigurar el entramado de las relaciones humanas, con el surgimiento del Estado de bienestar, posible gracias a un gran compromiso histórico en torno a los derechos sociales y laborales, se (re)descubría la centralidad del Estado no sólo como agencia contra cíclica, sino como promotor de un desarrollo que tendría que estar acompañado de equidad y bienestar social; la vía más o menos segura para recuperar estas capacidades básicas debe empezar por una revisión a fondo de las relaciones entre la economía y la política, y entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Lo que está en juego es cambiar el orden de prelación de estas variables para imponerle a la economía y el mercado criterios de asignación y redistribución que respondan a los objetivos de igualdad, determinados *por y desde* la política, de aquí, a la vez, la centralidad de la democracia como *locus* principal de la política.

De esta matriz revisitada, porque se trata de la matriz originaria de la economía política tal y como la formuló Adam Smith, es que podrán surgir nuevos diseños y acuerdos sociales y políticos que doten al Estado de una legitimidad renovada y de poder para regular la globalización, en eso reside la clave de una globalización con democracia y propósitos de igualdad.

La agenda puede ir de lo utópico pero realizable, al cuestionamiento puntual de la retórica dominante, lo que está en cuestión es recuperar visiones de largo plazo cuyas divisas sean el crecimiento económico sostenido, a la vez que la centralidad de la igualdad y la equidad sociales en un contexto de creación sostenida de una ciudadanía democrática, se trata, entonces, de “restaurar” las políticas para hacerlas en verdad públicas; concretar el presupuesto en los determinantes del bienestar colectivo, regresar al empleo de calidad, bien pagado, a la educación, la alimentación, la salud y la seguridad social; *mover a México* hacia la inclusión social.

IV. Bibliografía

CEPAL. “La hora de la igualdad...”.

_____, C. E. (2012). “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo”. Santiago de Chile.

- _____. C. E. (2010). Obtenido de http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdaddoc completo.pdf
- Cortina, A. (2008). *“Lo justo como núcleo de las ciencias morales y políticas”*. Una versión cordial de la ética del discurso”Discurso de ingreso a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- Emmerich, N. (s.f.). *La gobernabilidad democrática en México* . Obtenido de Ponencia presentada en la Cámara de Diputados< <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRV-V-18-12.pdf>>
- _____. *La gobernabilidad deomocrática en México*.
- Ros, J. (s.f.). *Introducción a Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones económicas*. Obtenido de <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/30/01ros.pdf>>