

ESTADO Y DESARROLLO EN MÉXICO

I

A lo largo de los años setenta fue tomando cuerpo en la conciencia pública de México la necesidad de llevar a cabo modificaciones importantes en la economía y la política nacionales, con el fin de dar lugar a un nuevo modelo o "estilo" de desarrollo socio-económico.

La crisis de 1976, en rigor secuela obligada a la evolución anterior de la economía, pero también un evento histórico singular en sí mismo, sirvió para catalizar dicha preocupación de carácter global y, a la vez, propició un decantamiento social, me atrevería a decir que clasista, de una conciencia pública que en lo fundamental le era presentada al conjunto de la sociedad como un discurso estatal exclusivo (o casi).

De la necesidad del cambio, aceptada o promovida por casi todos, pero nunca precisada en sus alcances y contenidos, se pasó a una búsqueda diferenciada —por origen y propósitos— del o los perfiles que el referido cambio habría de tener.

Para algunos, ubicados en la clase dominante y

en algunas de las cúpulas gobernantes, el cambio en realidad debería consistir en *restablecer* las ecuaciones económico-financieras fundamentales que dieron lugar al crecimiento con estabilidad, es decir, en lo esencial el cambio se identificaría con la *restauración* de una forma de crecimiento que habría sido irracionalmente alterada por la desesperación y la ambición políticas y la miopía económica.

Con el auxilio del petróleo y una vez llevada a cabo una operación de limpieza político-económica por la vía de la austeridad, la economía estaría de nuevo lista para retomar la senda del crecimiento y, gracias a ello, ir enfrenando con prudencia la problemática social resumida en la ingente pobreza de las mayorías.

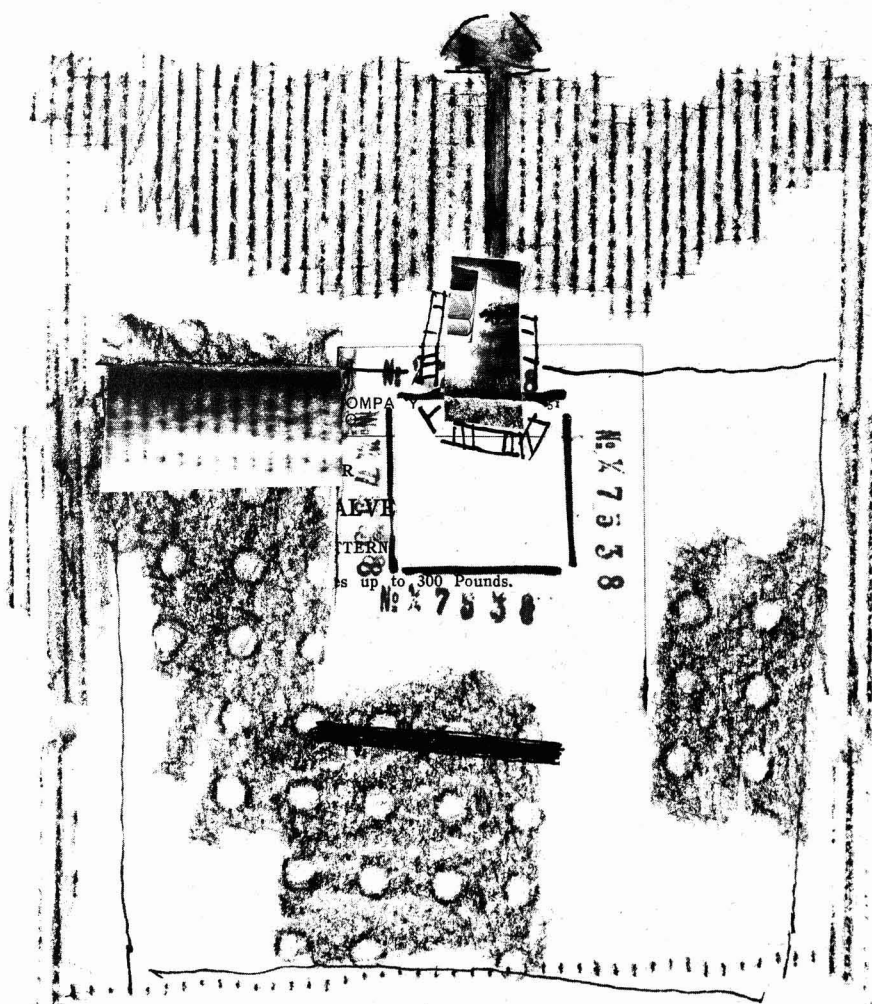
Se trata de un discurso poderoso que alcanzó indudable predominancia inmediatamente después del descalabro devaluatorio y financiero de 1976. Ahora, con la recuperación de la economía, podría pensarse incluso que ha ganado más fuerza.

Sin embargo, la propia recuperación que ha experimentado la actividad económica, aunque indudable, muestra que no parece tener mucha viabilidad la simple rehabilitación de este modelo. Y esto es fácil de entender si atendemos a la dinámica de la inflación, al comportamiento del empleo y a la reconcentración aguda del ingreso que han acompañado a esta recuperación parcial y, sobre todo, al hecho de que tan luego como ésta se puso en marcha, se reavivaron los desequilibrios fiscal y externo. Estos desequilibrios han sido atemperados por el crecimiento acelerado de las exportaciones de hidrocarburos, pero muestran una persistencia tal que uno puede pensar que están allí para quedarse (y crecer). Desde el punto de vista del crecimiento global de la economía —y sobre todo si éste ha de ser sostenido y estable— los recursos petroleros parecerían ser del todo ineficaces si simplemente se utilizaran para subsanar deficiencias cada vez mayores en nuestras relaciones internacionales o en el déficit fiscal.

Así, tras años de "operación limpieza" y a pesar de la "oxigenación" financiera que han empezado a representar los recursos obtenidos por la vía del petróleo, la necesidad, para el Estado, de configurar una nueva estructura de relaciones económicas que le otorguen viabilidad al crecimiento en un horizonte de largo plazo, continúa siendo un planteamiento con absoluta vigencia y con urgente necesidad. La urgencia se hace más clara si al cuadro anterior le añadimos, de un lado, la expansión geométrica de las carencias sociales y, de otro, el compromiso contraído por el Estado en cuanto al desarrollo de la reforma política.

II

Lo dicho arriba sobre el proceso de diferenciación social y política que ha venido sufriendo la "con-





ciencia del cambio" generada en México en la década pasada (*los 70's*), no debe entenderse, por contrapartida, como un proceso de apasivamiento más o menos definitivo del Estado como actor social. En realidad, como es sabido, fue a partir de la iniciativa estatal (luego por supuesto del shock de 1968), que se inició un desarrollo en firme del discurso renovador que ha impregnado al conjunto de la sociedad en México.

Primero fue, como se recordará, la crítica en escalada del llamado desarrollo estabilizador; luego, la búsqueda febril del "desarrollo compartido" y más tarde, de cara a la devaluación y su secuela de pánico, rumores y aventuras conspirativas por parte de agrupamientos de propietarios, la proposición de una tregua social *que daría paso* a una reforma económica y social más o menos profunda. (Esa fue, *in nuce*, la convocatoria inaugural del actual Presidente de la República).

Un itinerario de corte parecido podría trazarse para el campo de las relaciones políticas (en sentido restringido). En un principio tuvimos la búsqueda de una reconciliación con los intelectuales, incluidos en este conjunto los estudiantes; después, en medio de una agudización profunda aunque segmentada del malestar social, una de cuyas cimas la constituyó el movimiento guerrillero, vino la proposición de la apertura y la resurrección del agrarismo *desde* la cumbre; y a partir de 1977, cuando la economía parecía no alcanzar fondo y se vivía la recesión económica más pronunciada de nuestros tiempos modernos (y la inflación más voraz), se puso en marcha la revisión de los procesos electorales y se lanzó la reforma política.

Los distintos intentos y proyectos estatales para diseñar y dirigir el proceso de cambio han corrido con suerte varia. En lo económico-social, en particular, luego de la frustración de la llamada estrategia del desarrollo compartido, en realidad nunca puesta en acto cabalmente (tal vez ni siquiera totalmente diseñada), el proyecto de reforma económica anunciado el 10. de diciembre de 1976 de inmediato tuvo que vérselas con las oleadas de la propia crisis y con las restricciones férreas de la política de corto plazo estabilizadora, convenida por un período de tres años con el FMI a partir de septiembre de 1976.

Los resultados están a la vista: dos años de abierta depresión productiva (1976-1977) y luego una reactivación económica muy desigual, siempre acompañada por la inflación y el relanzamiento de los desequilibrios básicos ya mencionados (el fiscal y el externo).

Sin embargo, lo anterior no ha impedido que el aliento reformador inicial siga vivo en los corredores del poder.

Paradójicamente (o no, según se vea), en una fase tan "privatista" y estabilizadora, en el discurso y en los hechos, como la actual, ha sido en la que mayor cantidad de proyectos planificadores, algu-

nos de ellos más o menos claramente reformistas, se han generado en el interior del Estado mexicano. Además, como puede apreciarse en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y en el recién publicado Plan Global de Desarrollo, al menos en el plano de la doctrina y la estrategia política el Estado mantiene su vocación intervencionista y reitera las tesis constitucionales en cuanto a su capacidad rectora del conjunto del proceso de desarrollo. Sin embargo, tal vez hoy como nunca, contrastar el discurso con la evolución de los hechos y, sobre todo, con las nuevas realidades institucionales y políticas a que dicha evolución ha dado lugar, resulta indispensable para evaluar con un mínimo de certeza las posibilidades concretas de que, sobre todo en lo referente a la conducción económica, el Estado mantenga la mencionada capacidad rectora. Por discutible y aparatosa que pueda parecer, la sensación de que el Estado "daba tumbos" entre las clases y los grupos de presión en materia de política económica fue y sigue siendo una preocupación ampliamente compartida. Si se trataba o no de una ilusión óptica, o de un fenómeno coyuntural asociado a la violencia de la crisis en 1976-1978, es algo que está todavía por explorarse.

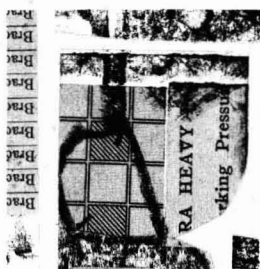
III

Con todo, el hecho singular que en materia de proyectos y proposiciones globales para el desarrollo del país merece destacarse hoy, es el de que desde las clases fundamentales de la sociedad mexicana, o si se quiere, desde sus grupos o fracciones mejor organizadas, han empezado a hacerse explícitos —y públicos— discursos más o menos integrados referidos a la totalidad económico-social y que, con las insuficiencias del caso, conforman ya una auténtica alternativa para el desarrollo del país.

Puede decirse que, hasta hoy, son dos las principales propuestas que intentan definir el marco general del nuevo proyecto de desarrollo mexicano: la del gran capital y la del movimiento obrero organizado. Cada una de ellas implica concepciones diferentes del tipo de relaciones que deben establecerse entre el Estado y la economía y entre aquél y las distintas clases y grupos sociales. En virtud de la naturaleza eminentemente política de esta confrontación, el perfil que en definitiva vaya a adquirir el proyecto estatal se verá necesariamente influido por la dinámica que adquiera la lucha de las distintas clases y grupos sociales en la promoción de sus alternativas.

Sin olvidar que se trata de opciones con pretensiones globalizadoras, para los fines de este ensayo se piensa poner énfasis en el papel que en cada una de las opciones de referencia, se asigna al sector público de la economía (el área bajo control estatal) y al sector agrícola, entendido como la "gran suma" del mundo rural mexicano.

No se trata de una elección caprichosa: la impor-



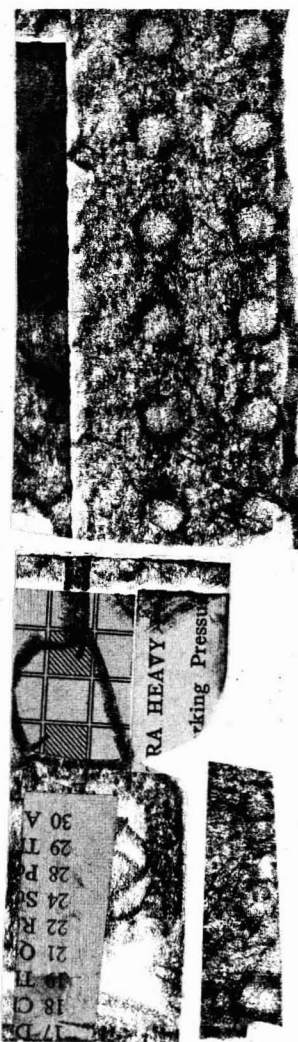
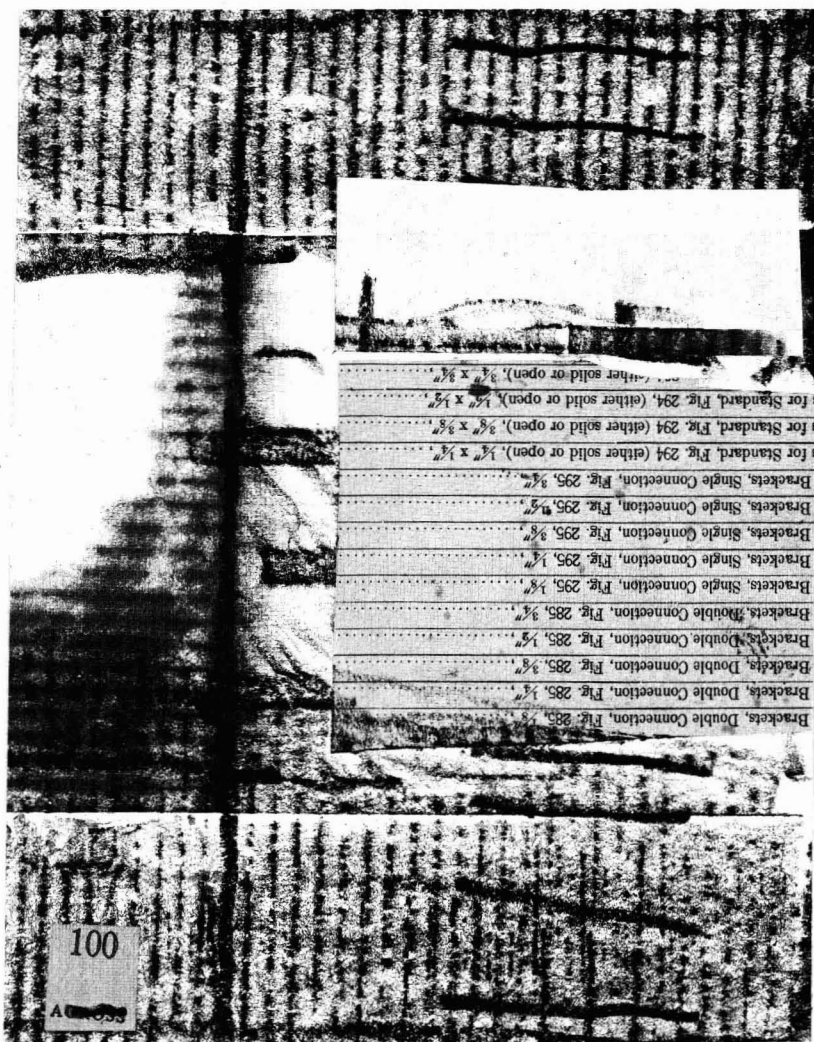
tancia de estos dos campos de la actividad social es y ha sido en México histórica y estructural. La construcción de la nación ha tenido en estos dos aspectos uno de sus ejes principales. Más aún, podría decirse que la evolución material y social del país está fuertemente relacionada, incluso determinada, por el comportamiento de estos dos sectores o partes de la vida socio-económica nacional.

IV

Desde la perspectiva del gran capital, lo que parece buscarse es una remodelación del Estado, en particular del sector público, que permita, por una parte, habilitarlo para cumplir con su papel de atenuador del ciclo económico y, por otra, evitar que crezca "por su cuenta" y se salga de los cauces que el capital intenta imponerle. En este esquema la empresa pública se tornaría en una entidad "disciplinada" desde el punto de vista financiero, y básicamente circunscrita a la producción de insumos estratégicos y al apoyo infraestructural. La disciplina financiera aludida, no le impediría continuar

operando como un mecanismo de canalización de excedentes hacia el sector privado, aunque se buscaría que fuera menos generalizada, más discriminatoria y más acorde con los intereses del gran capital.

Por lo que hace al sector agropecuario, su desarrollo descansaría en el reforzamiento de la concentración de capital en el campo y se orientaría a la producción de bienes agrícolas de exportación, aunque no exclusivamente. En este esquema es concebible también una cierta inclinación hacia el mercado interno, aunque bajo una peculiar forma de asociación entre capitalistas y campesinos en la dirección del "agribussines". Ello implicaría, necesariamente, en un plazo no tan largo, el desmantelamiento de las limitaciones jurídicas e institucionales para la libre operación del mercado capitalista en la tierra. Desde este punto de vista, en suma, en el campo tendería a prevalecer globalmente una combinación "óptima" entre la importación de bienes-salario agropecuarios y la represión, como vía fundamental para alcanzar una relación más o menos estable entre los salarios y utilidades (es de-





cir entre las clases urbanas fundamentales).

En este país, poner en acto esta alternativa no es fácil: por un lado, el propio carácter histórico de la intervención estatal, al incorporar y afectar a grupos sociales cada vez más amplios mediante la asignación de recursos y la creación de instituciones, se ha convertido en un campo fuertemente sujeto a la disputa político-social, y en el que, por lo demás, la política de masas del Estado ha encontrado un fuerte sustento material.

Por otro lado, es indispensable pensar en los grupos que en el sector público de la economía encuentran el soporte de su existencia política y material. Las relaciones políticas en el interior del Estado mexicano, en particular dentro del llamado sector público, son relaciones que incorporan de manera compleja la historia misma del Estado mexicano. Esta es, recordémoslo, una historia de participación de masas. Ni la burocracia política, ni mucho menos la burocracia sindical, pueden ser reducidas a meros factores instrumentales del pacto de dominación: tienen intereses específicos, un peso político notable y constituyen un elemento dinamizador de la relación Estado-economía cuya

potencialidad aún no ha sido puesta en juego del todo. La base ideológica y política de masas que subyace a las relaciones sociales concretas que se dan en el sector nacional de la economía y, también, en la cuestión agraria mexicana, imponen límites políticos concretos a lo que podríamos denominar la alternativa neoliberal "pura" promovida por el gran capital.

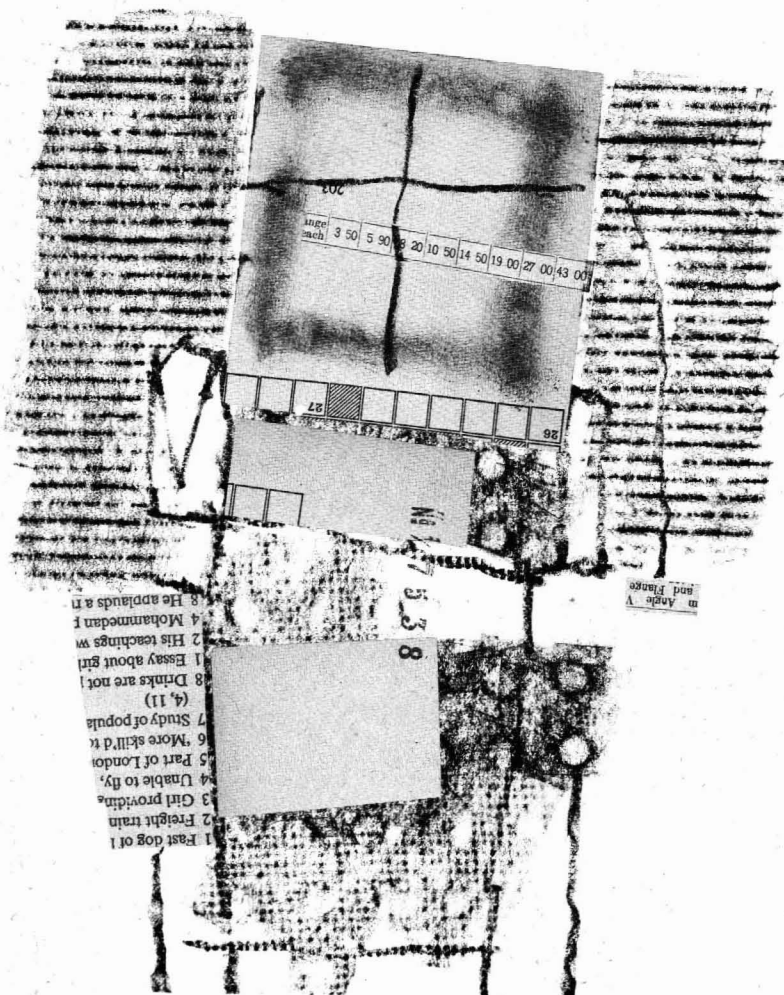
Por lo demás, en esta vía para el desarrollo la reforma política enfrentaría límites poderosos, inscritos claramente en la lógica del esquema. Sin exagerar, puede decirse que en esta opción, la democracia tendría que mantenerse socialmente restringida y desde un punto de vista estratégico, sería claramente prescindible.

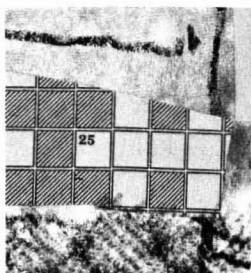
La otra alternativa es la que ha ido concretando el llamado movimiento obrero organizado y que fue presentada por la CTM, tanto directamente como a través de la diputación obrera del PRI, bajo los rubros de Reforma Agraria, Reforma Económica y Reforma Política.

Esta alternativa propone partir de las necesidades nacionales y sociales, entendiéndolas como argumentos *prima facie* de que el mercado, por sí solo, es incapaz de producir un desarrollo mínimamente nacional y aceptable socialmente. En consecuencia, demanda el despliegue de una actividad estatal que vaya más allá de las acciones complementarias y correctivas que lo caracterizaron en los sesentas: reclama que el Estado retome su papel de rector efectivo y dinámico del proceso de desarrollo a través de una intensa actividad que se encamine a la reorientación, ampliación e integración de la estructura productiva.

En un escenario de esta naturaleza, al Estado le correspondería, de entrada, imprimirle nuevos estímulos a la producción y la acumulación mercantiles, o sea, retomar o reactivar su papel de entidad "exógena" respecto al mercado y, a la vez, asegurar el mantenimiento de la cohesión política del conjunto del sistema; operaciones que, en la situación actual de la correlación de fuerzas, no parecen ser fáciles de instrumentarse armoniosamente, sobre todo si atendemos a las tareas que el Estado tendría que enfrentar y resolver para estar en posibilidad de realizarlas.

Por un lado, el Estado tendría que encarar y resolver su propia crisis fiscal, ya que ésta tiende a ampliarse en la medida en que se pretenda estimular y modular la actividad económica a través del gasto público sin introducir paralelamente correcciones sustanciales en el esquema de su financiamiento, lo cual, a su vez, tarde o temprano, amenaza romper los equilibrios económicos básicos. Desde la perspectiva anotada, la instrumentación de una estrategia de crecimiento acelerado, a pesar de la relativa holgura que representarían los recursos de la exportación de hidrocarburos, supone la elevación del ahorro corriente del sector público, lo que a su vez implica profundas reformas en la poli-





tica fiscal. Esta medida encontraría pronto la resistencia del gran capital —el financiero muy particularmente— cuya fuerza ha sido suficiente para impedir hasta hoy la instrumentación de una reforma fiscal a fondo y que, después de 76, incluso pudo forzar una evidente retracción del papel desempeñado por el Estado en la economía.

Otra importante tarea a realizar por parte del Estado, sería la de dotarse de un marco programático para encuadrar de manera explícita su función reactivadora. Ello supone avanzar mucho más en el desarrollo del sistema de planificación que se nos dice ha empezado a procesarse y que, en razón de su incipiencia, tiene enfrente muchos obstáculos por vencer. Implicaría, por ejemplo, la realización de reformas institucionales-administrativas que permitieran que el conjunto de las empresas públicas funcionara realmente como un sector "nacional" de la economía, en una forma integrada y con una política global, y no como la serie de feudos de poder que es en la actualidad. En un contexto de este tipo, la empresa pública podría tener una orientación que la posibilitara a constituirse no sólo como un instrumento de crecimiento económi-

co, sino también de desarrollo económico y social, haciendo bastante más significativa la aportación que tiene en términos de ingresos tributarios, generación de empleos, producción y distribución de satisfactores básicos, exportaciones, etc.

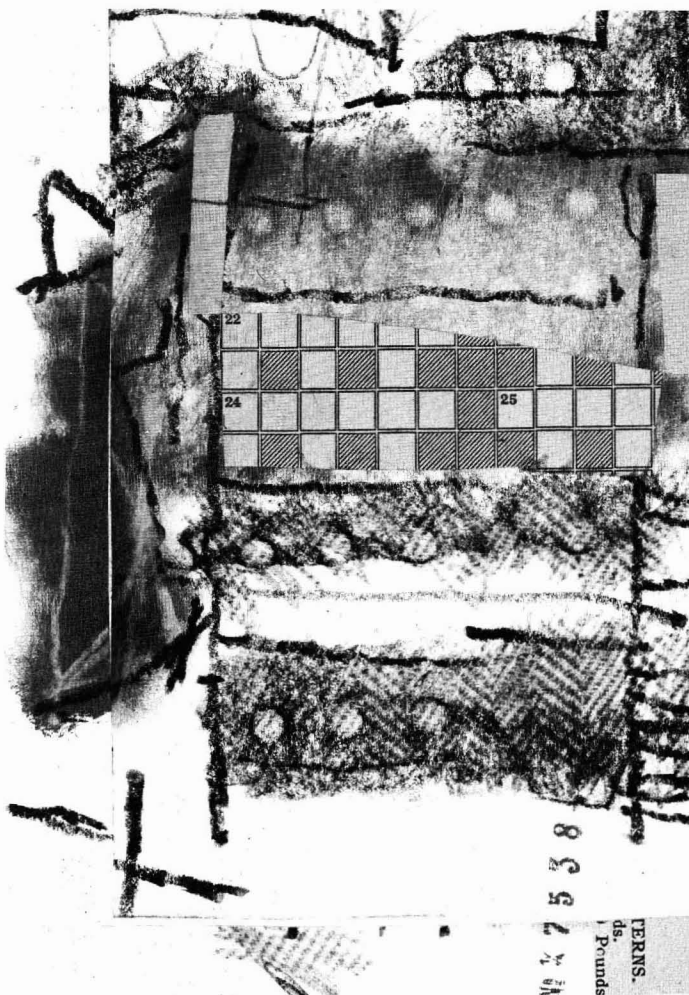
Si bien es cierto que el Estado ha sido maniatado en lo financiero y deteriorado en lo ideológico, en lo material, lo productivo y lo laboral, se presenta todavía como una fuerza social de grandes potencialidades. La organización de un proyecto alternativo de desarrollo en torno a esta fuerza social-material no puede desdeñarse por el simple reduccionismo de la aritmética político-económica, que la circunscribe al simple papel de subsidiaria de la acumulación privada de capital. Ningún proyecto nacional de desarrollo para México es concebible sin la participación activa del sector público. Por el contrario, para la opción que se describe, puede pensarse que la expansión sustancial del complejo de las empresas públicas constituyen una condición *sine qua non* sobre todo si se atiende a la magnitud de las carencias de muy grandes grupos de la población y la magnitud de los esfuerzos financieros y humanos que supondría una efectiva lucha contra las realidades del desarrollo desigual y combinado (falta de integración nacional de la planta productiva; desarticulación regional, tanto física como productiva; capacidad excesiva en unos sectores junto a graves deficiencias en otros; escaso o nulo desarrollo en algunas ramas básicas, etc.).

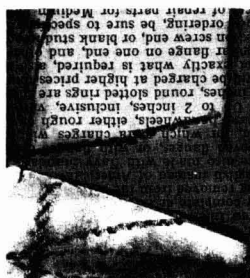
La ampliación de la empresa pública, en suma, encontraría orientaciones más o menos definidas en el complejo núcleo que forman las necesidades nacionales y los requerimientos agudos de la subsistencia popular.

Como nunca, ahora que las expectativas sociales se expanden con las promesas del petróleo, la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, no pueden seguir siendo Grandes Objetivos Consagrados (pero siempre diferidos): deben convertirse en concreciones sucesivas de un compromiso histórico que el tipo de desarrollo privante desde la postguerra y su profunda crisis actual han puesto evidentemente en cuestión, pero que, a la vez, es el que daría soporte político-social a un esquema de desarrollo como el que se viene reseñando.

Como se dijo páginas arriba, la opción que se ha llamado neo-liberal no excluye de manera tajante la producción interna de bienes agrícolas de consumo básico, aunque la subordina a la producción de bienes de alto valor internacional y la inscribe en un esquema de organización productiva de corte predominantemente empresarial y modernizante. En última instancia, los propósitos de autosuficiencia alimentaria pueden ser sustituidos por una combinación de importación de granos y represión, tanto campesina como salarial, como mecanismo para asegurar una tasa de ganancia adecuada y una evolución estable de la misma.

Para la opción que ahora se comenta, por el con-





trario, la autosuficiencia alimentaria parece ser una variable estratégica, como también parece serlo el que dicha autosuficiencia descansa en la revitalización de la economía campesina (fundamentalmente asentada en la agricultura de temporal).

Lo anterior implica, ciertamente, el que los productores fortalezcan su organización como tales, pero también supone una intervención del Estado mucho más amplia y decidida que en el pasado, y sobre todo explícitamente dirigida a incrementar la producción de alimentos y a fortalecer la capacidad productiva (y reproductiva) de los productores tradicionales de aquéllos: los campesinos.

Un proyecto de desarrollo de estas características en principio es concebible dentro del actual sistema económico-social; de hecho, como se sabe, ha sido expresamente propuesto como una opción que haría compatible el restablecimiento de la funcionalidad económica del sistema con el fortalecimiento de su legitimidad política, dotando al Estado (y a las fuerzas que hasta la fecha lo controlan), de una mayor autonomía frente a la clase dominante. Empero, la no existencia de claras limitaciones estructurales no implica que la referida estrate-

gia sea, o pueda serlo, "funcional" al sistema de dominación tal y como éste ha evolucionado hasta la fecha. De cualquier modo, lo que parece estar claro es que su instrumentación, así sea parcial, requiere de alteraciones significativas en las relaciones de fuerza dentro del Estado y entre las clases, así como en el sistema de alianzas político-sociales. Más concretamente, y en esto el discurso público de sus más connotados promotores ha sido más o menos preciso, una alternativa como ésta supone fortalecer, lo que en el presente quiere decir también *restañar fisuras*, las alianzas políticas entre el Estado (mejor dicho, las fuerzas estatales "históricas") y los campesinos y el movimiento obrero.

Una operación de esta naturaleza, de otorgársele un mínimo de viabilidad, no puede verse como la simple reedición de lo que genéricamente se ha dado en llamar el Cardenismo. Entre otras cosas porque hoy tendría que vérselas con una sociedad mucho más compleja, con una fuerza obrera más grande pero también con una clase propietaria mucho más poderosa y vinculada internacionalmente. De ahí que, tanto desde la perspectiva de sus protagonistas principales directos, como desde la de la sociedad global, una movilización social como la supuesta en esta opción plantea de inmediato la cuestión de la democracia.

Para decirlo rápido (con el peligro evidente de decirlo mal dado lo peliagudo del asunto): así como para el proyecto del gran capital la democracia es prescindible y, desde luego, debe mantenerse siempre limitada, para el proyecto del llamado movimiento obrero organizado la reforma política es indispensable y su profundización y extensión (a los propios organismos de base de los trabajadores) una condición para avanzar en el sentido no sólo nacional sino también *popular* de su alternativa. Lo anterior introduce una tensión adicional en el interior del propio proyecto: una democratización ampliada, que fuera más allá de las cámaras y afectara los sindicatos, las empresas públicas, ciertas agencias del Estado, los niveles regionales y municipales del poder político, etc., obviamente afectaría el esquema actual de dominación en el interior del Estado, en los sindicatos, etc.

Pero esta tensión entre los componentes nacional y el popular del proyecto no constituye, en sí misma, una razón suficiente para negarle toda viabilidad. En todo caso, da cuenta de las potencialidades transformadoras, aunque también destructivas, que están contenidas en la perspectiva más o menos cercana del desarrollo mexicano. Las grandes opciones de la historia moderna del país, visualizadas en los años treinta, hoy reafirman con vigor su vigencia esencial: Nación o subordinación imperial; democracia y participación popular o elitismo remozado; bienestar, así sea mínimo, generalizado o concentración económica y exclusión social. Tal es el modelo para armar en los años que siguen.

