

## A CIEN AÑOS DE LA PRIMERA CONSTITUCIÓN SOCIAL: ¿QUÉ QUEDA DEL ESTADO? ¿QUÉ QUEDA DEL DESARROLLO?

Rolando CORDERA CAMPOS\*

...¿Quién ha hecho la pauta de las Constituciones?  
¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener  
una Constitución, quién ha dicho cuántos renglones,  
cuántos capítulos, y cuántas letras son las que deben  
formar una Constitución? Es ridículo sencillamente;  
eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos; la  
formación de las Constituciones no ha sido otra cosa  
sino el resultado de la experiencia, el resultado de los  
deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados  
en eso que se ha dado en llamar Constitución...

Heriberto JARA<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *De dónde partimos.* II. *De las armas al acuerdo social.* III. *De los embates y debates en torno al Estado y el extravío del desarrollo.* IV. *Lo social, identidad y cohesión nacional.*

### I. DE DÓNDE PARTIMOS

A pesar de las considerables potencialidades económicas de México, si algo marca su historia son las desigualdades en prácticamente todos los planos y ámbitos de su vida material y social: desde la distribución de ingresos y riqueza

---

\* Profesor emérito, Facultad de Economía, UNAM.

<sup>1</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, p. 1084. Tomado de “La revolución constitucionalista. Memoria de la Secretaría de Gobernación del gobierno del C. Venustiano Carranza”, p. 37.

ROLANDO CORDERA CAMPOS

za, la calidad y emolumentos de los empleos, la tecnología y la productividad, el acceso a oportunidades y derechos constitucionalmente consagrados (educación, salud, alimentación, vivienda, etc.), hasta la participación política, las brechas de ingreso y desarrollo humano entre regiones, entre hombres y mujeres, entre indígenas y no indígenas. Estas desigualdades, al combinarse con una fase larga de crecimiento económico insuficiente, en particular desde el punto de vista de la creación de empleos, ha redundado en una reproducción masiva de la pobreza económica y social que poco o nada tiene que ver con el tamaño de la economía o la urbanización de la sociedad o los niveles educativos alcanzados, a pesar de sus reconocidas deficiencias. De aquí que al contemplar estas combinatorias y observar su reproducción en el tiempo y el espacio no suene hiperbólico afirmar que el Estado nacional sea hoy, más bien, un Estado de malestar contrario a sus mandatos constitucionales y a la tradición revolucionaria de la que emanaron dichos mandatos.

La desigualdad marca nuestra historia y cruza nuestras mentalidades; está instalada en la base de la economía y de las relaciones sociales, condiciona el gobierno cotidiano de las cosas públicas a la vez que distorsiona la cultura nacional y los reflejos colectivos que determinan la conducta individual y social. La desigualdad tiene un carácter multivariado y no puede ser reducida a variables económicas consideradas centrales por diversas teorías económicas, porque se aloja en los pliegues del carácter social y la cultura hasta llegar a ser presentada como parte misma de nuestra naturaleza. Por tanto, la explicación de su persistencia y extensión y profundidad no puede prescindir de sus raíces históricas: concentración secular de la riqueza y de la propiedad; acaparamiento de activos reproductivos y de los medios para adquirirlos e incrementarlos; concentración del poder social y político y conversión de este poder en un eje central, ordenador, del reparto social del producto económico-material.

En el sentido histórico sugerido, resulta igualmente aconsejable atender a las diferentes modalidades de inserción de la formación social mexicana en la economía política internacional. Si revisamos, así sea sucintamente, la evolución de la estructura económica de la nación mexicana veremos que sus grupos dirigentes y el Estado en formación que siguió a la Independencia han intentado llevar a cabo, al menos, cuatro estrategias de relación con la economía mundial: de la ingenua apertura inicial de la primera República federal a la promovida por el régimen de Porfirio Díaz; desde la “americanización” entendida y actuada como el componente de una estrategia, concebida como complemento eficiente de la industrialización dirigida por el Estado, hasta la americanización como objetivo, impulsada a partir del cambio estructural globalizador de los años ochenta y noventa del siglo XX y que cristalizó en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Hemos pasado así de la búsqueda de un proyecto propio a los intentos por vincular al país a proyectos globales pero, en cualquier caso, hoy podemos decir que los resultados han sido insuficientes para cerrar las brechas que históricamente separan al país consigo mismo y con los más desarrollados.

Desde ningún mirador, mucho menos desde el punto de vista de la ética republicana y justiciera que inspirara el edificio constitucional del Estado, ni desde la óptica de la estructura económica actual, cuyo tamaño la ubica como la decimocuarta

economía del mundo, se puede justificar la malhadada combinación actual que hace de México un país en extremo desigual con enormes cuotas de pobreza y vulnerabilidad y un muy reducido ritmo de crecimiento económico a largo plazo. Dejada a su libre transcurrir, a la espera de un reacomodo automático fruto del libre juego de las fuerzas del mercado, tal combinatoria no podría contener sino vectores cada vez más poderosos de autodestrucción histórica, el fin de la visión desarrollista sostenida e inspirada, así como inspiradora, del constitucionalismo histórico mexicano.

Desde esta perspectiva, entonces, de lo que se trataría es de reconstruir institucionalmente las relaciones sociales que dan sentido y cuerpo a la economía, lo que implica recuperar las capacidades de intervención y conducción socioeconómica del Estado. Pero para ello, para volverlo un proyecto político actual y actualizador, es indispensable volver a lo verdaderamente básico: recuperar la cohesión de un contexto social originariamente heterogéneo complejo y abigarrado, que se ha visto desgarrado por las sucesivas crisis de los últimos decenios, por la desigualdad y, ahora, por la violencia.

Este es un desajuste mayor que exige, en todo caso, de un gradualismo acelerado; de un reformismo renovado y reformador. Como ha postulado el filósofo mexicano Guillermo Hurtado: “México está en crisis, de eso no hay duda, pero su crisis no se reduce al conjunto de sus problemas políticos, sociales o económicos... la crisis consiste en que hemos perdido el sentido de nuestra existencia colectiva”.<sup>2</sup>

En este sentido, se requiere construir una nueva sintonía entre economía y sociedad tal y como lo permite y estipula la Constitución incluso en su versión presente, después de tantas reformas dirigidas a poner en sintonía el edificio constitucional con los profundos cambios que han tenido lugar en su estructura económica y social. En especial, se ha vuelto urgente tejer otras relaciones orgánicas, dentro del Estado y entre éste y el resto de la sociedad, entre la política económica y la social, dando a ambas el carácter de proceso político y colectivo que, por definición, deberían tener pero que han perdido al calor del referido cambio y bajo el predominio del pensamiento liberista que en especial en estas materias ha pretendido ser visto, entendido y actuado como un pensamiento único, sin alternativa. Estas operaciones, articuladas en el plano de las políticas del Estado, deben a la vez inscribirse en la perspectiva de un desarrollo concebido como un proceso integral guiado por un proyecto de redistribución social, cuyo horizonte sea el de los derechos humanos fundamentales como plataforma en expansión y que, por tanto, abarque los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

El cumplimiento y protección de estos derechos, así como su inscripción en la agenda nacional y constitucional, debería convertirse pronto en el criterio maestro de evaluación de la calidad y el ritmo del crecimiento económico y el desarrollo nacional. Hoy, como lo fue ayer, sigue siendo fundamental subrayar la prioridad que para el México moderno del siglo XXI tiene la cuestión social como fuente de reclamos colectivos así como de mandatos mayores que para el Estado constitucional tiene lo social.

---

<sup>2</sup> Hurtado, Guillermo, “Reflexiones filosóficas sobre la crisis de México”, *Revista de la Universidad Nacional*, núm. 70, diciembre de 2009, p. 49.

ROLANDO CORDERA CAMPOS

## II. DE LAS ARMAS AL ACUERDO SOCIAL

La concepción de justicia social aparece en el siglo XX moldeada por el origen popular de la Revolución y los objetivos de desarrollo que se perfilan al calor de la propia contienda armada y de la lucha de clases que, como dijera Venustiano Carranza, habrían de seguirla. La cuestión social pronto es entendida como problema y como un conjunto de compromisos del Estado, lo que la convierte en parte medular de los propósitos y los principios rectores del proyecto nacional plasmado en la Constitución de 1917.<sup>3</sup> Entre otros oradores, el diputado Cayetano Andrade recordaba a la Asamblea que el movimiento constitucionalista no era solamente una revolución política, sino una revolución eminentemente social, que traía como corolario una transformación en todos los órdenes:

La Constitución actual debe responder, por consiguiente, a los principios generales de la revolución constitucionalista, que no fue una revolución como la maderista o la de Ayutla, un movimiento meramente instintivo para echar abajo a un tirano; la revolución constitucionalista tiene la gran trascendencia de ser una revolución eminentemente social y, por lo mismo, trae como corolario una transformación en todos los órdenes... Los elementos principales para la lucha constitucional, que traen como corolario las libertades públicas, fueron las clases obreras, los trabajadores de los campos; ése fue el elemento que produjo este gran triunfo y por lo mismo, nosotros debemos interpretar esas necesidades y darles un justo coronamiento.

Los ideólogos revolucionarios parten de la premisa primigenia de que la igualdad de oportunidades debe fincarse en una progresiva igualdad de derechos y accesos que sean portadores de una igualdad de resultados, como condición para que esas oportunidades puedan disfrutarse por la colectividad en su conjunto. Es así como empezaría a pensarse el desarrollo también como piso básico *de y para* la justicia social, entendida como premisa y compromiso mayor del régimen constitucional revolucionario.

A este respecto, conviene recordar al gran pensador social brasileño Celso Furtado: “Lo que caracteriza al desarrollo, es el proyecto social subyacente... Cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo. Es fruto de la expresión de una voluntad política”.<sup>4</sup> Así, desarrollo y justicia social son los componentes de la misma ecuación fundadora del Estado mexicano moderno en tanto representante del interés público.

De este modo toma cuerpo lo que se ha dado en llamar el constitucionalismo social, el que, de acuerdo con varios estudiosos del origen y desarrollo de las Constituciones, difiere del constitucionalismo liberal, al incorporar la justicia social en la

<sup>3</sup> *Op. cit.*, “La revolución constitucionalista. Memoria de la Secretaría de Gobernación del gobierno del C. Venustiano Carranza”, p. 28.

<sup>4</sup> *Cfr.* revista *Pesquisa*, Fapesp, núm. 106, diciembre de 2004.

médula de sus concepciones y acciones. Así, la Constitución de 1917 es el primer ordenamiento con una marcada orientación social, elemento que sería retomado tanto por la Constitución rusa como por la alemana.

El ordenamiento legal firmado por los constituyentes mexicanos en febrero de 1917 recogía los llamados derechos sociales con la redacción de tres artículos fundamentales: el tercero referido al carácter de la educación (pública, gratuita y laica); el 27 que hacía suyas una de las más sentidas demandas del proceso revolucionario, la cuestión agraria, y el 123 que se hacía cargo de las relaciones fundamentales entre el trabajo y el capital así como de la seguridad social.

Así, el desarrollo social puede contemplarse como uno de 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 “los derechos sociales del pueblo mexicano”. 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 indispensable para dicha tarea reestructuradora.

Esta suerte de reforma estructural redistributiva hacia abajo, adquirió su clímax durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, cuando el reparto 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.<sup>5</sup> 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 interfases que comunicaran productivamente la pauta de desarrollo y acumulación con los compromisos históricos del Estado surgido de la Revolución.

Al menos hasta los años sesenta del siglo pasado la combinación de alto crecimiento con la creación de empleo formal 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 los años sesenta comenzaron a detectarse grietas en la capacidad de la economía urbana e industrial para generar los empleos requeridos y los excedentes necesarios para materializar los propósitos redistributivos y de bienestar generalizado que animaban el discurso central del régimen político.

---

<sup>5</sup> En opinión de Diego Valadés, uno de los más reconocidos constitucionalistas, se adoptó el argumento del constitucionalismo social para justificar la progresiva concentración de facultades presidenciales; estrategia que se mantuvo entre 1934 y 1982 y que correspondió, afirma, con el dominio del partido hegemónico. *Cfr.* Valadés, Diego, “La Constitución: construcción y deconstrucción de un símbolo”, *Hechos y derechos*. Revista electrónica de opinión académica, 11 de junio de 2014, México.

ROLANDO CORDERA CAMPOS

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 llamado desarrollo estabilizador; además, la desigualdad, hasta entonces oculta tras la expansión económica y del empleo formal, dio lugar a reclamos distributivos diversos y dispersos pero significativos, que anunciaban la necesidad de revisiones más o menos profundas de la arquitectura institucional de la política social y, más ampliamente, en la de la forma de desarrollo seguida hasta entonces.

Conviene tener presente que 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 por el discurso de los grupos empresariales.

Con la crisis de 1982, precipitada por la crisis de la deuda externa y condensada en la nacionalización bancaria, la serie de devaluaciones monetarias y el receso prolongado de la economía, el agotamiento del “modelo” anterior se convirtió en verdad canónica 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.

En nuestro caso podía hablarse entonces de una disputa por la nación en torno a dos discursos y proyectos que pugnaban por dirigir el Estado y la economía,<sup>6</sup> incluso la sociedad, dentro de lo que se vislumbraba como un gran cambio del mundo; lo que se abría paso en México y en el mundo era una reedición de la “gran transformación”<sup>7</sup> más profunda y más allá de la que se intentara en el siglo XIX para implantar no sólo una economía mercantil capitalista sino una plena sociedad de mercado.

Los gobiernos de la región latinoamericana, en particular, maniatados e incapaces ante la crisis de la deuda y la hiperinflación *adoptan* la “buena nueva” y se *adaptan* al discurso que postula la reducción del intervencionismo del Estado, la privatización, la desregulación y la apertura pronta y radical de los mercados. De esta suerte, la otrora exitosa fórmula de políticas y compromisos del Estado para modular el reclamo social se vuelve leyenda negra; al tiempo que el rostro social, sobre todo en las

<sup>6</sup> Cfr. Cordera Campos, Rolando y Tello, Carlos, *La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 2010.

<sup>7</sup> Cfr. Polanyi, Karl, *La gran transformación. Los orígenes económicos y políticos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

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. La política social queda despojada de su discurso de justicia y garantías progresivamente universales y es sometida por las nuevas normas de la política económica; se abandona el desarrollo social como concepto organizador de la acción política del Estado y “lo social” empieza a ser tratado como un tema sectorial.

A partir de entonces, la Constitución Política promulgada en 1917 y las relaciones sociales básicas de la economía política forjada en las décadas siguientes han sido trastocadas y modificadas en varios de sus lineamientos y aspectos fundamentales, bajo el supuesto de que los cambios eran necesarios para darle congruencia institucional al cambio estructural globalizador emprendido en los años ochenta. Con la renuncia del Estado al uso de políticas e instituciones desarrollistas se redujo drásticamente su capacidad de intervención en el desarrollo, no se diga con el objetivo de atender la equidad, al (auto)imponerse como objetivos y criterios centrales la inserción en la globalización y la estabilización financiera y de precios. Cuando desde el Estado se asumió la inoperancia de la fórmula político-económica previa, el país extravió las coordenadas centrales necesarias para realizar una oportuna redefinición de la pauta de desarrollo seguida.

En lugar de haber fortalecido al Estado por la vía de una democratización ampliada, haber apuntalado sus áreas de competencia tradicionales y ampliado su capacidad para concentrarse en lo básico: mantener la seguridad nacional y promover la justicia social, el enfoque primero se centró en pagar la deuda exterior, y luego en ampliar el mercado mediante su internacionalización intempestiva. Por ello es que no deja de sonar pueril que, sin mayor sustento teórico ni empírico, todavía se insista en interpretar o justificar, según se le quiera ver, 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 ha dicho, menos aún asumido, 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.

El objetivo maestro de aquella estrategia consistía en fortalecer el desarrollismo industrializador adoptado desde fines de la década de los años treinta mediante la ampliación de la base social del régimen gracias a la elevación sostenida de los niveles generales de vida. Éstos, al menos hasta los años sesenta del siglo XX, fueron el fruto de la combinación de alto crecimiento con creación de empleo y extensión de la seguridad social, junto con la sólida infraestructura desarrollada en el campo, en la cual se sostuvo la política social iniciada en los años cuarenta. Hay que subrayar que, sin los mecanismos de mediación del conflicto y de compensación social que se crearon, hubiera resultado prácticamente imposible mantener la ecuación exitosa de crecimiento rápido con estabilidad política que conocemos como “desarrollo estabilizador”. De manera sucinta, el cuadro 1 da cuenta del desempeño a largo plazo de la economía mexicana, así como del punto de inflexión mayor que ocurriera a partir de los años ochenta.



ROLANDO CORDERA CAMPOS

CUADRO 1  
*PIB, PIB per cápita y crecimiento poblacional, 1820-2015*

	1820- 1870	1870- 1910	1910- 1940	1940- 1970	1970- 1981	1981- 2000	2000- 2015
PIB	0.4	3.6	1.3	6.2	6.8	2.1	2
PIB per cápita	-0.2	2.3	0.3	2.9	4.1	0.4	0.8
Población	0.7	1.2	1	3.2	2.6	1.9	1.1

FUENTE: elaboración propia con base en Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, Moreno (2010), INEGI (varios años) y Conapo (2010).

### III. DE LOS EMBATES Y DEBATES EN TORNO AL ESTADO Y EL EXTRAVÍO DEL DESARROLLO

Los debates sobre el papel del Estado en la economía han formado parte de la esencia y de la historia de la economía política; 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 el gran conservador británico 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 “óptimo” 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, entonces, 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 macrosocial 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 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 contruidos en la posguerra, ilustran el peso de las coyunturas políticas y sociales y de la propia historia nacional, aunque el contexto estructural estuviera marcado internacionalmente por el azote de la depresión económica y, luego, por la Segunda Guerra y más adelante por el gran conflicto de la bipolaridad resumido por la guerra fría.

Así, el Estado de bienestar surge como un gran compromiso histórico en el mundo desarrollado en torno a los derechos sociales (y laborales), pero su ejemplo se expande pronto al resto del planeta, en particular al mundo que surge como un nuevo subconjunto multinacional que pugna por construir su propio desarrollo. Al mismo tiempo que desde los centros del nuevo sistema internacional que surgía de la guerra, se (re)descubría la centralidad del Estado como promotor de un desarrollo que, para serlo, tendría que estar acompañado de equidad y bienestar social, en las periferias se reclamaba un derecho que con el tiempo llegó a entenderse como un derecho humano fundamental: el derecho al desarrollo.

En América Latina, en condiciones y con perspectivas diferentes en cuanto a sus niveles de vida y estructuras económicas, se empezó a vivir el sueño de un desarrollo diferente: industrialización, sustitución de importaciones, nuevas maneras de insertarse en la economía mundial que se reconfiguraba. En el pensamiento latinoamericano, encabezado por Prebisch y sus compañeros de la CEPAL, se proponía combinar racionalidad económica con necesidad histórica, mediante la política y la acción del Estado, cuyas tareas de cambio estructural se reivindicaban como centrales para la evolución económica.

El mundo entero se dio a la búsqueda explícita del crecimiento económico considerado como un factor indispensable para el bienestar social y la consolidación de los regímenes democráticos. Como paradigma reinaba el pleno empleo y la protección social y, en el lado oscuro del planeta, se veía al crecimiento económico sostenido en diversas formas de industrialización como la ruta por excelencia para arribar a plataformas de progreso que se concretaban en los Estados de bienestar. Intervenciones regulares del Estado en las decisiones y en los procesos económicos; aprovechamiento intenso de los fondos externos de ayuda, préstamo o inversión; protección y hasta invención del precario empresariado local, todo esto y más se puso en juego en esos años bajo las divisas del crecimiento y el arribo pronto a actividades del mayor valor agregado posible.

La acumulación de capital y la inversión productiva, junto con la industrialización ampliada de las economías y la urbanización acelerada de las sociedades, fueron los vectores de la gran transformación de la segunda mitad del siglo XX. Esta vía, que para muchos podría representar una ruta alterna a las que se proclamaban en los polos del capitalismo democrático y el comunismo soviético, se desplegó políticamente como movimiento planetario de pueblos y naciones que se veían conformando un “tercer mundo”, mientras que en la economía se intentaban los más diversos experimentos sustentados en la noción de “economía mixta” que acuñaran Keynes y sus compañeros al calor de la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX.

ROLANDO CORDERA CAMPOS

El relato neoliberal que se afirma como vía principal en los años setenta, de frente a la “Stagflation” que anunciaría la caducidad del pensamiento keynesiano y desarrollista, avasalló el enfoque estructural de inspiración histórica al que, sin mayor dificultad, podría asociarse la tradición emergida de la Revolución mexicana, e impuso una relación unívoca y linealmente determinada entre mercado y Estado. Se trató, como hoy lo sufre el mundo en su conjunto, de una imposición unilateral que olvidó o soslayó un elemento indispensable de la realidad social moderna marcada por la diversidad y la apertura: la necesidad de equilibrios dinámicos entre la economía y la política, y entre el Estado y el mercado, los cuales, aunque contingentes, son indispensables para darle estabilidad y cohesión a un sistema organizado y articulado por sus tendencias a la inestabilidad y el conflicto. Tales son algunas de las lecciones más claras de Tocqueville, Burke y Constant; de Adam Smith y desde luego de Keynes. El descuido de estos contrapesos, llevó a cambios drásticos y radicales; revolucionarios y portadores de una profunda transformación: 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 sus ciudadanías.

Por ello, como palmariamente lo hemos constatado, a falta de una adaptación imaginativa e ideosincrática de los postulados globales, cuyo sustento teórico no es precisamente robusto ni está a la altura de la propia evolución global capitalista, los Estados y las sociedades han sido incapaces de modular los cambios y encarar en tiempo y forma las dislocaciones que inevitablemente auspician las mudanzas estructurales. Así, con relativa facilidad, aunque no sin desajustes mayores, como ocurrió con la gran crisis asiática y rusa, con la mexicana de 1994-1995, la brasileña o la argentina, 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 se han puesto en la picota la seguridad social, la inversión y las empresas públicas, los derechos colectivos y la propia conversación democrática.

En particular, se apostó el desempeño económico a la acción del mercado y el papel del Estado se redujo a su mínima expresión. Así se impuso la ilusión de una sociedad de mercado, esa “utopía destructiva” de la que hablase Polanyi, cuyas promesas de eficiencia y racionalidad no han llegado, al menos no 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 del propio Adam Smith.

De frente a la crisis que produjera la Gran Recesión a partir de 2008 se ha tenido que aceptar en prácticamente todo el mundo la necesidad de una renovada y activa presencia del Estado. Sin embargo, para en verdad inscribir esta reincorporación del Estado en el centro de la deliberación pública y los debates académico e intelectual se precisa reconstruir toda una agenda sobre la economía política y la política económica necesarias para apurar la recuperación y volverla sostenida. Tanto aquí como en casi todos los países avanzados, esta agenda habría de tener serias implicaciones constitucionales.

Así, urge reconocer la necesidad de poner en la orden del día a 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. Se trataría de recrear las bases de un sistema económico para hacer que su 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 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. En México, es preciso hacer una reconstrucción lo más fidedigna posible del papel desempeñado por el Estado en nuestro desarrollo económico como punto de partida indispensable para plantear nuevas respuestas a la problemática acumulada y acrecida por las crisis de los años ochenta y noventa y la implantación del “estancamiento estabilizador” como trayectoria larga a partir de entonces.

A la vista de los resultados sociales, regionales y productivos de este desempeño y de las sucesivas oleadas de reforma constitucional que han tenido lugar en el periodo, es claro que la deliberación para erigir esta agenda deberá inscribirse explícitamente en una perspectiva política democrática cuyo objetivo central deberá ser la construcción de un Estado democrático constitucional y por tanto social, capaz de asumir en las nuevas circunstancias globales y nacionales las tareas centrales de un Estado desarrollista.

El retraimiento estatal buscado por el cambio estructural neoliberal, redujo proyectos e inversión públicos pero, sobre todo, devastó el inventario de reflejos y resortes instalados en el Estado que son necesarios para pensar en y a largo plazo y así reivindicar el valor histórico de la planeación. Dentro y fuera del Estado se impusieron la inercia y el presente continuo, soslayando la búsqueda de objetivos mayores y portadores de futuro.

Lo anterior es algo que no puede soslayarse en la referida agenda de reforma estatal. Habría que empezar por llevar a cabo la gran reforma faltante, la reforma social del Estado, vista como bisagra y paso obligado para que la reforma económica (para la modernidad y la globalización) y la reforma política (para la democracia) sean retroalimentadas y reconducidas por otros vectores que le permitan a la política ir y ver más allá del mercado. Es decir, para proceder a una efectiva “reforma de las reformas”.

La reforma del Estado, que la época reclama para encaminarse a un cambio fundamental congruente con la aguda cuestión social que México encara, junto con el gran reclamo proveniente del daño sostenidamente infligido al entorno natural, tiene que ser una reforma de gran calado. No sólo en el flanco económico y financiero sino en sintonía con los retos que se han empezado a delinear derivados del cambio climático así como del 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.

De hecho, la reforma debe emanar de un reconocimiento preciso de la calidad y el significado del proceso social actual y plantearse una redistribución del poder,

ROLANDO CORDERA CAMPOS

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 actual tiene que ser el resultado de un ambicioso abanico de acciones e intervenciones sociales e intelectuales convergentes y plurales; hablamos de la creación de un Estado social de derecho, democrático y desarrollista.

El eje de un Estado capaz de diseñar, impulsar y combinar políticas que sirvan de “gozne” para 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 que, en realidad, debe entenderse como una reforma 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. Como lo postulara Jorge Carpizo:

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>8</sup>

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>9</sup>

---

<sup>8</sup> Carpizo, Jorge, “El estado de los derechos de la justicia social”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, enero-junio de 2012, pp. 34 y 35.

<sup>9</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, “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo”, 2012,

Necesitamos ser capaces de devolver a la justicia social su carácter de compromiso constitucional común y 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.

#### IV. LO SOCIAL, IDENTIDAD Y COHESIÓN NACIONAL

El desafío que se le presenta a México en la actualidad adquiere una dimensión histórica; estamos ante la necesidad de procesar, por primera vez en nuestra historia a través de cauces políticos e institucionales de corte democrático, una deliberación sobre proyectos de país que debería llevarnos a una solución incluyente. Se trata, ni más ni menos, de la hora de una política constitucional, entendida como práctica y no sólo como teoría, 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 nacional en los últimos lustros. Esta política constitucional ha estado ausente de la agenda política democrática de los tiempos recientes, entre otras cosas porque el sistema político que emergió de la transición no ha estado a la altura de las exigencias del momento histórico, ni el Estado cambió en la dirección requerida para erigir un efectivo nuevo orden democrático.

La revisión de la estrategia seguida es urgente y necesaria y debe partir del cuestionamiento de la política económica adoptada, cuyos resultados han sido un crecimiento muy lento de la actividad económica, una pérdida progresiva del potencial de la economía en su conjunto, la mitad de la población en pobreza y empleos no sólo precarios sino con salarios insuficientes, muy por debajo de lo que reclama la presencia creciente y abundante de los jóvenes y los adultos jóvenes en quienes ha encarnado el cambio social y demográfico del país en los últimos años. A la vez, la revisión del sistema democrático actual lleva a preguntarse si las formas de representación y gobierno del Estado alcanzadas son las que se requieren para dar cauce al reclamo redistributivo y desarrollista.

Las reformas globalizadoras cambiaron usos y costumbres, así como los formatos y las rutinas del cálculo económico, pero las dislocaciones que propiciaron no fueron interiorizadas por el cuerpo social y productivo que emergía y redundaron en un debilitamiento mayor del Estado, cuyas fallas —aparentes o inventadas— sirvieron para justificar una reforma económica a rajatabla y, luego, una reforma política por la vía exclusiva de los votos. Desde el Estado se aceleró la mudanza social y económica, pero no se hizo lo necesario para modularla, atemperar sus inevitables

---

*[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)*

ROLANDO CORDERA CAMPOS

fracturas y proteger a los sectores, regiones y grupos sociales más débiles o afectados por el cambio.

Hoy tenemos la obligación de preguntarnos si un país con el tamaño económico del de México, con la riqueza generada y acumulada, con las instituciones y el conocimiento tan difícilmente labrados, puede darse el lujo de registrar y reproducir un “estancamiento estabilizador” como el que se ha impuesto, junto con las cuotas de desigualdad y las magnitudes de pobreza que lo marcan. Debajo de estas disonancias, opera una persistente incapacidad para vincular productivamente una demografía transformada —dominada por jóvenes y adultos jóvenes urbanos y en edad de trabajar y estudiar— y una economía también transformada, abierta y diversificada, pero que no ha podido generar los empleos y los excedentes necesarios para ampliar y construir los espacios educativos y de la salud y la cultura necesarios para absorber productivamente a la población y al menos recuperar la cohesión social deteriorada tras décadas de crisis y lento crecimiento económico.

Más allá de desajustes en los mercados, el mal desempeño económico de largo plazo debe *entenderse* y *atenderse* como un resultado de decisiones políticas y económicas que han hecho caso omiso de otras exigencias fundamentales, como la necesidad de inversión física sostenida para el crecimiento a largo plazo, así como poner en el centro de la atención y la acción del Estado la superación de la pobreza y el abatimiento consistente de la desigualdad y de las poblaciones vulnerables. Lo que está en primer lugar del orden del día del desarrollo económico mexicano es la reconfiguración de su ecuación básica: poner el empleo como objetivo central y articulador de una estrategia para la expansión con y para la igualdad.

Lo que está en juego, dicho en breve, es la capacidad nacional para admitir que, sin garantizar los derechos sociales y darles un horizonte de cumplimiento efectivo, no puede haber cohesión social y nacional, ni legitimidad política democrática autosustentable. “La fuerza especial del concepto de justicia social, aseguraba Jorge Carpizo, 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>10</sup>

Reconquistar al Estado como espacio común, público, a partir de cuya acción sea posible volver a colocar como propósitos generales de la nación temas como el pleno empleo, el bienestar, la inclusión social, la universalización de derechos, el ejercicio de la ciudadanía. Unos objetivos que, en esencia, no pueden ser sometidos a criterios de estabilidad fiscal y financiera. Recuperar, en suma, el mandato de justicia social de nuestro ordenamiento constitucional en el contexto de una redefinición de la agenda nacional, que recupera lo social como concepto organizador de la acción estatal.

Para lograr una sintonía entre política económica y social, y entre Estado, mercado y democracia, el mexicano tiene que ser en sentido amplio, un Estado de derecho, capaz de asegurar una secuencia de políticas sociales compatibles con un crecimiento económico sostenido y financieramente sustentable. Las políticas sociales deben traducirse en derechos, cuyo cumplimiento exige de los poderes el establecimiento y observancia de metas sociales cuya evaluación sea sobre la base de las

<sup>10</sup> Carpizo, Jorge, “El estado de los derechos...”, *op. cit.*, p. 6.

garantías constitucionales y los compromisos internacionales del Estado mexicano, sustento de un régimen de derechos fundamentales exigibles, base jurídica y política para la construcción de un Estado renovado. En donde la función de los derechos sociales en el máximo ordenamiento nacional sea no sólo el cemento de la comunidad nacional sino el cemento de la política democrática.

Volver a lo social es fundamental si quieren salvaguardarse las señas de identidad de la historia moderna de México. La equidad y la superación sostenida de la pobreza deben ser los vectores de los esfuerzos nacionales. En más de un sentido, debería verse esta reforma como la culminación de la “gran transformación” mexicana del fin del siglo y del ciclo constitucional abierto en 1917. Es en lo social, como lo vieron con meridiana claridad los constituyentes del 17, donde radica la posibilidad de consolidar un orden democrático, así como darle consistencia robusta a la inserción de la economía política mexicana en la globalización.

Un trayecto y un proyecto como los sugeridos aquí, nos permitirían ser dignos herederos de la primera Constitución social del siglo XX y poder decir, junto con el general Jara, que nuestra Constitución es —sigue siendo— el resultado de la experiencia, de los deseos y los anhelos de la comunidad nacional.

