

# Estado y economía

## Apuntes para un marco de referencia

ROLANDO CORDERA CAMPOS\*

### ADVERTENCIA

Estas notas contienen reflexiones de orden general que se consideran útiles para la construcción de un marco de discusión más o menos comprensivo sobre la intervención del Estado en la economía mexicana. En la primera sección se pasa revista a algunos planteamientos que podríamos llamar “teórico-generales”, se abordan cuestiones referentes al capitalismo avanzado (o “maduro”) y se examina el papel del Estado en las economías capitalistas dependientes (o de “capitalismo tardío”). En la segunda parte se pretende hacer un rápido recuento de algunos bien conocidos antecedentes de la relación Estado-economía en México, buscando destacar aspectos no siempre considerados al evaluar dicha relación. Se trata luego de poner de relieve aquellos elementos de la crisis actual que tienen importancia directa para la discusión de las opciones que hoy tiene frente a sí el Estado mexicano en lo que toca a su relación con la economía. El trabajo termina con algunas anotaciones a este respecto.

Como se observará fácilmente, se trata de una incursión apenas preliminar en el tema. Se espera, no obstante, proporcionar a la discusión un juego de coordenadas a partir de las cuales pueda enriquecerse un debate cuya urgencia, en nuestros días y en este país, resulta harto evidente.

\* Ponencia presentada en el Coloquio sobre Economía Mexicana, organizado por el Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México, del 26 al 30 de marzo del presente año.

Nota del autor: en la elaboración de este trabajo conté con los comentarios y la ayuda de José Blanco, Ernesto Camacho y Clemente Ruiz. A este último debo también la elaboración del apéndice estadístico. Ninguno de ellos es inocente pero todos quedan libres de cualquier culpa. [Por razones de espacio, *Comercio Exterior* no publica aquí el apéndice mencionado. N. de la R.]

### PLANTEAMIENTOS GENERALES

#### *El Estado y el capital en general*

La intervención del Estado en la economía es un fenómeno universal de la sociedad capitalista. Puede incluso afirmarse que su vinculación —directa e indirecta— con la producción y distribución de mercancías es, en esencia, una necesidad estructural del capitalismo y no un acontecimiento exclusivo de los tiempos modernos. Son sus modalidades, en todo caso, las que requieren de una adecuada ubicación histórica y política que tiene que ver con el estadio de desarrollo capitalista, la conformación específica de la formación o grupo de formaciones sociales de que se trate; la intensidad —y la densidad— de la lucha de clases, etcétera.

Es posible radicar esta necesidad esencial de la intervención estatal atendiendo a la pareja que en lo fundamental organiza al modo de producción capitalista: la competencia entre las distintas unidades individuales de capital, y, de otra parte, la producción de plusvalía, como actividad central que da sentido —y razón de ser— a un proceso de trabajo social específico ordenado alrededor de la propiedad privada de los medios e instrumentos de producción y el trabajo asalariado.

Como ha señalado E. Alvater, la constitución del capital social de ninguna manera puede atribuirse únicamente a la competencia. Por sí mismo, a partir de las acciones individuales de sus componentes, el capital es incapaz de generar la naturaleza social necesaria para su existencia y reproducción. Más bien, bajo la presión de la competencia y ante la necesidad de producir incesantemente plusvalía, el capital tiende, “naturalmente”, a utilizar al máximo todos los recursos a su alcance, independientemente de las conse-

cuencias materiales y sociales que esta acción traiga consigo: es así como el capital, en su desarrollo libre, tiende también a destruir sus propios fundamentos sociales.

No obstante, la sociedad burguesa no sólo genera tales tendencias centrífugas y desorganizadoras, sino que también produce los elementos para la conformación de su polo contradictorio. Surge así, para la sobrevivencia del capital, la instancia o institución capaz de hacer frente a las necesidades generales, immanentes, que el capital, por sí mismo, ignora. Se impone, pues, la necesidad ineludible de una entidad especial que, dentro del capitalismo, imbricada en el tejido de la sociedad burguesa, no esté sujeta a las limitaciones propias del capital, ni tenga por propósitos propios básicos la producción y acumulación de plusvalía, sino que justamente encare las tendencias autodestructivas de la competencia y la producción de plusvalía. Esta institución especial, especial en el sentido de estar “junto a la sociedad burguesa y al margen de ella”, es el Estado.<sup>1</sup>

Alvater, a quien he utilizado *in extenso* en los párrafos anteriores, deriva de esos razonamientos las siguientes funciones generales del Estado:<sup>2</sup>

- Creación de las condiciones materiales generales de la producción (“infraestructura”).
- Determinación y salvaguardia del sistema jurídico general.
- Regulación de los conflictos clasistas.
- Garantía y expansión del capital nacional total en el mercado mundial.

Se trata, en realidad, de una “batería” de funciones que admite combinaciones múltiples. A su vez, su mera enunciación da cuenta del carácter complejo, contradictorio, que tiene la intervención estatal. Al concebirla a partir de la evolución misma del capital, un capital en permanente proceso de constitución, el Estado no puede verse sólo como un “instrumento” sino sobre todo como una instancia de la sociedad burguesa que recoge y sintetiza sus contradicciones, y de esta forma, pero sólo de esta forma, expresa “los intereses generales del capital”.

El carácter problemático, no unívoco, de las relaciones del Estado con la economía en la sociedad capitalista puede derivarse también de la siguiente descripción de Marx:

“El Estado es *nada más* que la forma de organización que los burgueses necesariamente establecen *interna y externamente* para proteger sus propiedades e intereses, la forma en que las clases dominantes aseguran sus intereses comunes y la

forma en que *toda la sociedad burguesa de una época se constituye.*”

A los subrayados, que son míos, sólo agregaría que el Estado es “nada menos” que todo lo anterior.

Se ha dicho antes que son las modalidades de la relación Estado-economía las que hay que precisar histórica y políticamente. Piénsese, para ilustrar el punto, en la primera “función” que Alvater asigna al Estado capitalista: “creación de las condiciones materiales generales de la producción”. Obviamente, estas “condiciones materiales” no son siempre, ni en todo lugar, las mismas. El capital puede en un momento dado confluír en la creación de estas condiciones generales a través del desarrollo de ciertas actividades específicas *a condición de que estas actividades sean redituables*. Pero lo que es redituable en un momento no lo es en otro, a pesar de que en ambos momentos dicha actividad sea necesaria para el conjunto del desarrollo capitalista, es decir, necesaria:

- a] desde el punto de vista del proceso de trabajo, y
- b] desde el punto de vista de la rentabilidad para el conjunto del capital.

Lo mismo puede decirse del resto de las funciones en que se plasma la intervención estatal. Sus determinaciones estructurales son la competencia y la producción de plusvalor, pero ambas, solas y sobre todo al combinarse, determinan modalidades específicas y comportamientos cambiantes de la intervención estatal. No se trata, por lo demás, de procesos meramente “económicos”: puntualmente sintetizan, incorporan, la lucha entre las clases y dentro de las clases y responden, en su desarrollo, a enfrentamientos sociales y políticos que admiten, en cada formación social y momento histórico, configuraciones diversas.

Lo dicho arriba permite adelantar una afirmación que en cierto sentido corrige el planteamiento inicial de este trabajo: es en este siglo, y particularmente desde la crisis mundial que se inicia en 1929, que el intervencionismo estatal en la economía capitalista llega a ser un hecho universal y cotidiano. La “necesidad estructural” se concreta en un sistema de relaciones, en una conducta estatal sistemática, cuyo despliegue afectará, en profundidad, el curso del desarrollo capitalista (entendido como combinación —y contradicción— de fuerzas productivas y relaciones sociales: de producción y otras).

La evolución de este *sistema*, su conformación interna, su forma de expresarse en el conjunto socioeconómico, su génesis, varían de país a país. El ritmo de crecimiento del gasto del Estado, por ejemplo, es diferente según el país de que se trate, como lo es el peso de la empresa pública en el conjunto de la actividad estatal. Sin embargo, en prácticamente todas las naciones, hoy la intervención estatal se concreta en un gasto público significativo, en una importante absorción de empleo y en un conjunto complejo de instrumentos a disposición del gobierno cuya coordinación le permite influir en el ritmo de la actividad general de la economía, el movimiento de los precios, el comercio exterior, etcétera.

1. Véase E. Alvater, “Problemas de la intervención estatal”, en Sontag y Valecillos (comps.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI Editores, México, 1977, pp. 91-93.

2. Otro planteamiento sobre las “funciones” del Estado se encuentra en James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, San Martin's Press.

Vale la pena intentar ahora, brevemente, una desagregación de nuestro objeto de discusión. A ello nos obliga la desigualdad que ha registrado en el tiempo y en el espacio el desarrollo capitalista. Ello ha implicado, a su vez, necesariamente, formas diferentes de concreción de nuestras dos grandes determinaciones originales (la competencia y la producción de plusvalía) y producido un conjunto capitalista agudamente estratificado.

Recoger estas diferencias, así sea, en nuestro caso, a guisa de enunciado, es indispensable para enmarcar coherentemente la discusión sobre el Estado y el sector público.

Aparte del tono meramente enunciativo, en estas notas la desagregación propuesta no llega muy lejos. El problema se aborda con base en dos grandes subconjuntos, soslayando diversidades en el interior de cada uno de ellos: el de los países de capitalismo "maduro" (Mandel), y el de las formaciones sociales dependientes de capitalismo "tardío".

Valga como aclaración esperanzada de que la discusión puede continuar: no se trata ni de un atentado contra el principio de totalidad, ni de un intento formalista de construir una tipología. Lo que se busca es recoger grandes diferencias históricas, genéticas, desde la perspectiva del desarrollo capitalista; asumir no sólo los efectos del desarrollo desigual sino también las realidades del "desarrollo combinado" y, por último, hacer explícita la existencia de formas específicas —pero no coyunturales— de articulación "nacional" al mercado mundial capitalista. Estas cuestiones, se piensa, son directamente relevantes para el tema de estas notas.

#### *El Estado en el capitalismo avanzado*

La concentración y centralización del capital operadas a partir de fines del siglo pasado, junto con una intensa y prolongada revolución tecnológica, produjeron cambios profundos en la estructura social y los sistemas políticos de prácticamente todos los países que conocemos como de capitalismo "maduro".

Estos cambios se dieron en cada país de manera distinta, llegando al extremo en el caso de los fascismos; sin embargo, desembocaron todos en regímenes de producción de competencia oligopolística y en sistemas políticos democrático-representativos con abierta participación de las masas (al contrario de las democracias liberales de antaño, aferradas al sufragio restringido y a un mercado político elitista).

El desarrollo de este capitalismo se sustentó —y desembocó— en una fenomenal acumulación de fuerzas productivas y, consecuentemente, en una enorme capacidad de producción.

A la vez, aunque no de manera estrictamente simétrica, a medida que avanzaba el siglo, a la oligopolización de la producción y del mercado correspondió un ascenso en el nivel y grado de organización de los trabajadores y, sobre todo en Europa, el fortalecimiento de los partidos socialistas, socialdemócratas y comunistas.

Por todo ello, la competencia "ciega" del pasado fue sustituida por los "juegos", los cálculos y las prospecciones

de la gran empresa y, de otro lado, se desarrolló un mercado de trabajo donde el ejército de reserva, grande o pequeño, ve significativamente alterada su influencia por la acción unificada, institucional, de la clase obrera.

El Estado regulador, pasivo emisor de leyes y reglamentos que permitieran una fluida asignación "racional" de los recursos por parte de las empresas, tiene así que convertirse en un *coordinador activo*, capaz de seguir de cerca —e incluso adelantarse— el intercambio de decisiones conjeturales, dotadas de una óptica de largo alcance, de los oligopolios. El Estado tiene que aprender *Game Theory*. Del mismo modo, el Estado liberal, reservado garante del sistema jurídico, autocomplaciente represor de la más mínima violación plebeya del rígido orden liberal, tiene ahora que habilitarse para salir al paso de complejas presiones en diversificación constante provenientes de la base de la pirámide social, que tienden además a ser planteadas por intérpretes colectivos poderosos e ilustrados (sindicatos y partidos).

La legitimidad y el consenso, la cohesión de la estructura político-social, no son más problemas que el Estado pueda resolver en el foro restringido de la(s) clase(s) dominante(s). Los trabajadores, al poner bajo relativo control mediante su organización a los efectos más perversos del mercado, han entrado de lleno, como fuerza organizada, en la esfera política. La hegemonía es, pues, con toda claridad, el resultado de un proceso de lucha que se da en toda la sociedad, recogiendo sus discontinuidades, fracturas y contradicciones. El Estado es ya, manifiestamente, como diría Althusser, "Estado ampliado".

Al mismo tiempo, como se mostró con plenitud en 1929, como lo podemos ver —y vivir— hoy paso a paso, el capitalismo recrea, y profundiza, su esencia contradictoria que se resume en las crisis generales de la producción. Con el ascenso del monopolio como entidad dominante, las fuerzas liberadoras de la tecnología contribuyen en realidad a concentrar acendradamente masas cada vez mayores de plusvalía, que los trabajadores, con todo y su formidable poderío, no pueden en lo fundamental contrarrestar. Así, la contradicción entre las fuerzas productivas (cuyo control está cada vez en menos manos) y las relaciones de producción (cada vez más sociales) tiende a exacerbarse y termina en una intensa, permanente, inclinación "natural" a la crisis capitalista. Frente a esta nueva combinación de la competencia capitalista (ahora monopolística), con la necesidad irrevocable de producir plusvalía (ahora con una potencialidad productiva incomparablemente mayor), el Estado se ve obligado a involucrarse sistemáticamente en la administración *activa* de las relaciones de producción (que podríamos sintetizar en la acción permanente sobre la demanda efectiva), con el fin de dinamizar la contradicción y postergar la crisis. También, y con el mismo propósito básico, el Estado tiene que abocarse a la concertación del movimiento de las fuerzas productivas, abriendo al capital (siempre en peligro de "ahogarse" por una superproducción de plusvalía), nuevos campos de actividad lucrativa.

El Estado deja de ser sólo Ley y Orden, y se vuelve más y más gasto público, agencia de fomento y bienestar, máquina de guerra, constelación científica, incluso gran empresa productiva. Leviatán superampliado.

El todo social se vuelca sobre el Estado y éste, a su vez, lo penetra por todos sus poros. Atendiendo de origen a las necesidades de la reproducción capitalista, se convierte en una entidad gigantesca que hace parecer insignificante aquella estructura estatal de Bonaparte que a Marx le parecía monstruosa.

Así, a la vez que el Estado socializa cada vez más las fuerzas productivas, el carácter esencialmente capitalista de su comportamiento se confirma en la orientación fundamental y en los resultados últimos de su gasto y sus políticas, así como en la dirección básica que a través del tiempo observan sus empresas productoras.<sup>3</sup> Es también incontrovertible que la intervención creciente y activa del Estado es necesaria para asegurar la continuidad de la acumulación de capital. Sin embargo, nadie puede garantizar que será siempre capaz de intervenir “correctamente”, respondiendo con eficacia a dicha necesidad, o de evitar tomar decisiones que, dado su gran tamaño, produzcan desequilibrios profundos, acaso irremediables, en lo económico y lo social. Ello emerge de ese proceso contradictorio en el que el carácter crecientemente socializado de los procesos productivos lleva aparejada la vigencia de la apropiación privada del plusproducto.

El peso específico que ha alcanzado el Estado, la incorporación a su esfera de un vasto conjunto de actividades directamente productivas, su inevitable conversión en campo de lucha de *todas* las clases (y no sólo de los grupos y facciones dominantes), todo ello tiende a otorgarle a su “autonomía relativa” un contenido “absoluto” de potencialidad considerable, y a producir una “politización” de la economía de efectos imprevisibles.

Desde esta perspectiva, el “desmantelamiento” del Estado, su domesticación “liberal” a través de la disciplina financiera ortodoxa, hoy tan de moda, pueden no ser sino apariencias ideológicas de un proyecto de restructuración estatal que, paradójicamente, no buscaría centralmente la reducción del Estado ni su reconversión en una instancia exclusiva de la “superestructura”. Esta estrategia, emprendida por las cúpulas del gran capital, no tendrían como objetivo la disminución del gasto del Estado o la restricción de su avance como entidad productora, ambos necesarios para la reproducción capitalista, sino hacer compatibles estas tendencias con los *intereses* y estrategias específicos de las fracciones de capital predominantes, habilitando al mismo tiempo al Estado para ser, a la vez que la instancia político-social ordenadora por excelencia, un eficaz productor de bienes y servicios de importancia estratégica.

Un Estado “no capitalista” en una sociedad que sí lo es, es ciertamente impensable. Pero la adecuación dinámica del Estado a las relaciones y requerimientos capitalistas de hoy y de mañana no puede verse como algo que se logrará automática o fatalmente. Es, de principio a fin, un proceso contradictorio en el que se resumen algunas de las cuestiones centrales de la crisis presente. Surgido para abrir cauce y garantizar armonía al desarrollo del capital monopolístico, el

Estado ha devenido una estructura que el capitalismo tiene que desmontar y volver a armar para salir de su actual encrucijada. Más que nunca, sin embargo, se trata de una estructura atravesada por la lucha de las clases y es su dialéctica la que dirá la última palabra.

#### *El Estado en el capitalismo tardío y dependiente*

La modalidad intervencionista de la relación Estado-economía en los países dependientes se ubica en el principio mismo de su desarrollo como formaciones capitalistas. La presencia activa y permanente del Estado en la esfera económica no es, pues, el resultado de la evolución capitalista (de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción), sino una condición fundamental para que dicha evolución tenga lugar.

Resumámoslo, a riesgo de ser esquemáticos, en la proposición siguiente: por la etapa histórica en que estas formaciones sociales comienzan un desarrollo capitalista propiamente dicho, que es la etapa de la consolidación del sistema imperialista que se inicia con la gran crisis de los años treinta; por la estructura socioeconómica a partir de la cual se da la evolución de las relaciones capitalistas y por la escasa y desigualmente desarrollada “base” material y técnica con que cuenta de origen la acumulación de capital; por todo esto, el Estado tiene que funcionar, desde los primeros momentos del desarrollo, como una gran máquina económico-social que *produce* fuerzas productivas, *produce* directamente mercancías y *produce* y amplía las relaciones de producción capitalistas.

Paul Matick, pensando en el capitalismo “maduro”, ha planteado que la ampliación y diversificación de los procesos productivos operados directamente por el Estado, son “una indicación inequívoca de la desintegración del capitalismo avanzado, de su estancamiento”.<sup>4</sup> Razonando en los mismos términos, podríamos decir que la intromisión “temprana” del Estado en los países de capitalismo tardío, da cuenta de las formidables dificultades, *históricas* y *estructurales*, que el capitalismo tiene que remontar para desarrollarse en estas áreas. Sobre todo si lo que se busca es un sistema de intercambio de mercancías y de decisiones en cuanto al uso de los recursos que, mal que bien, gire en torno al mercado. Si, por otra parte, atendemos al gran papel determinante que el pasado colonial tiene en la generación de las condiciones socioeconómicas, que a su vez determinan la indispensabilidad orgánica del intervencionismo, encontraremos también en esto una prueba *prima facie* de la incapacidad real del capital para cumplir plenamente, por sí mismo, una de sus tareas históricas fundamentales: la mundialización del régimen capitalista.

Es en este contexto que adquieren sentido las razones “técnicas” encontradas en la posguerra por la “economía del desarrollo” para postular la necesidad del intervencionismo. En realidad, dichas razones guardan una notable coincidencia, temporal y discursiva, con las razones “estratégicas” surgidas al calor de la Guerra Fría y que llevaron a los países imperialistas a aceptar un papel preeminente del Estado en

3. Véase Ian Góugh, “Gastos del Estado en el capitalismo avanzado”, en Sontag y Valecillos, *op. cit.*, pp. 224-302. También, James O'Connor, *op. cit.*, especialmente pp. 180-188.

4. Véase Alvater, *op. cit.*, p. 115.

las economías dependientes, en aras de un desarrollo que le diera una mínima credibilidad material a la vigencia del régimen capitalista en los países atrasados.

El *mínimo técnico* o el *Big Push* de la “economía del desarrollo” soslayan, sin embargo, las relaciones estructurales y las condiciones históricas que fundamentan la necesidad del intervencionismo. De entrada, ésta surge de la incapacidad de la competencia para generar un desarrollo de las fuerzas productivas suficiente para la consolidación de las relaciones capitalistas de producción como forma dominante de organización socioeconómica. No se trata, por supuesto, de un mal congénito de las “naciones del sur”. Dicha insuficiencia tiene que ver, de una parte, con el bloque histórico impuesto a la evolución social de estos países por la relación colonial, a través de la cual se incorporaron al mercado mundial y con la deformación que tal incorporación —por la forma que adoptó— le impuso al crecimiento de las fuerzas productivas en dichas sociedades. De otra parte, el desarrollo capitalista de éstas adquiere visos de continuidad sistemática —con la industrialización—, en un momento en que el mercado de medios de producción —y en especial de capital— es ya una realidad mundial y los procesos de producción en la mayoría de las ramas han alcanzado una notable normalización que determina, desde el principio, un alto grado de rigidez en materia de infraestructura, combinación de factores, opciones tecnológicas, etc. Los países dependientes no pueden, así, recorrer el lento camino orgánico que siguió el capitalismo en las sociedades avanzadas. Se lo impide la competencia internacional que amenaza siempre con ahogarlos en un mundo primario-mercantil; lo impide el desarrollo alcanzado en escala internacional por las fuerzas productivas que implica exigencias descomunales en materia infraestructural *aquí y ahora*; y lo impiden las propias fuerzas que buscan el desarrollo capitalista y cuya motivación esencial (la producción ampliada de plusvalía) no admite desviaciones ni retrasos. De entrada, pues, vastos territorios de la producción material son ocupados por el Estado, no para producir rentablemente mercancías, sino para hacer posible la redituabilidad del capital en otros campos. Se trata, así, de una insuficiencia histórica, es decir, relativa, de cara al desarrollo general del capitalismo como realidad planetaria que, sin embargo, se vuelve absoluta en la medida en que los mecanismos de la innovación tecnológica se han concentrado irreversiblemente en un número reducido de países y empresas. El Estado, por ello, no puede abandonar, a pesar del desarrollo alcanzado en algunos de los países dependientes, su papel original de *productor y amplificador* de la base material para la acumulación capitalista. Se trata de una *base* en acelerada diversificación, sobre todo si se la observa como el resultado *nacional* de férreas determinaciones internacionales.

Como se sabe, el desarrollo tardío del capitalismo trae consigo un oligopolio precoz. Al asentarse esta forma de producción y competencia en un ambiente social sumamente atrasado, donde por la propia crisis de las estructuras sociales previas se produce un ejército de reserva que parece inagotable, la contradicción fundamental capitalista se exagera y las exigencias al Estado se multiplican. Prácticamente desde el principio éste tiene que actuar en el desarrollo de las fuerzas de producción y, cada vez en mayor medida, también en la dinámica de una demanda, cuyo ritmo resiente el

efecto combinado de una excesiva concentración del ingreso y de un nivel medio de remuneraciones sumamente bajo. Asimismo, el propio desarrollo oligopolístico genera un entorno urbano que recoge y concentra, simultáneamente, las presiones del desarrollo y los embates del atraso social que se traslada a las urbes. El Estado tiene entonces que emprender una complicada tarea de administración social que no puede descansar exclusivamente en la represión, ni tampoco en la asignación creciente de recursos a la esfera del consumo social.

La gran concentración de energía económica y social en el Estado, que demanda el mantenimiento del desarrollo capitalista en estas formaciones sociales, agudiza también muy tempranamente las tendencias a la centralización política en las instituciones estatales que promueven y ejecutan las tareas del crecimiento. Esto propicia, a su vez, una permanente dificultad para canalizar y procesar políticamente el conflicto social. El Estado, así, genera formas autoritarias de relación con las clases, pero, a la vez, se ve continuamente presionado para desplegar múltiples formas “no políticas” de comunicación con las fuerzas sociales. El permanente estado de conflicto “salvaje”, que es propio de la movilización social en estos países, así lo exige; más aún cuando se trata de estructuras sociales en proceso de urbanización y relativamente diversificadas. Todo ello deriva en la expansión del aparato estatal, tanto en el campo de la producción directa, como en el de los servicios y la administración.

Al respecto, vale la pena señalar que el *tamaño* del Estado no es necesariamente mayor que el que se observa en los países de capitalismo avanzado, sea que se le mida por la participación del gasto público en el PIB, por la relación entre empleo público y el total de la fuerza de trabajo o, mucho menos, si se atiende a la carga fiscal. Es en la participación directa del Estado en la formación de capital, donde tal vez se observe un peso significativamente mayor del Estado en los países dependientes. Empero, aun en esta relación habría que precaverse de las afirmaciones definitivas.

Lo que sobresa, entonces, es más que nada la *calidad* estratégica del Estado, su indispensable acción permanente en la recreación continua de la *base económico-material* del proceso de desarrollo y su papel central como instancia que no sólo sintetiza las contradicciones de la sociedad sino que, por razones de historia y estructura, asegura la cohesión del espacio nacional. El Estado realiza esa síntesis y esa cohesión mediante un proceso de absorción y transformación de las relaciones de dependencia. Sin un Estado en disposición de crecer y hacerse cargo de tareas como las mencionadas, la sociedad dependiente entra en un acelerado proceso de descomposición y tiende a volverse una suerte de espacio “libre” para la actividad de las fuerzas del capital internacional. El deterioro brutal de la naturaleza social (y de la naturaleza-naturaleza) necesaria para la reproducción capitalista es, en estas condiciones, no una especulación estructural sino una realidad en acto.

Esta capacidad ampliada del Estado para generar una dialéctica “autónoma” está en el fondo de lo que podríamos llamar la psicología social de las relaciones Estado-capital en los países dependientes. Testigo permanente de su debilidad histórica, el Estado nunca es visto por el capital sólo como

una institución que regula y complementa y que, en todo caso, siempre es proclive al “exceso”. También se le concibe como un actor poderoso en el terreno de la competencia y la acumulación, cuya presencia resume las incapacidades, los privilegios y la artificialidad de un capital, y de unas relaciones productivas, cuyo carácter prescindible forma parte con frecuencia del discurso estatal mismo.

Se genera, así, en las clases dominantes, una conciencia culpable, algo así como una paranoia histórica, que como es usual desemboca en una actitud medrosa que se traduce en un rentismo desahogado que se alterna con la ansiosa búsqueda de “castigos ejemplares” para el Estado. Surgen así revueltas “libertarias” de los propietarios, a través de las cuales, por cierto, el gran capital (nacional e internacional) busca en estos países la domesticación y puesta en orden del Estado. Su funcionalidad infraestructural encuentra aquí, en la esfera de la ideología y la subjetividad colectiva de las clases poseedoras, una contraparte dialéctica cargada de negatividad y posibilidades desorganizadoras.

En momentos de crisis y restructuración general como los del presente, a las presiones provenientes de las clases explotadas se añadan, en busca de nuevos equilibrios hegemónicos, las que surgen de los propios grupos dominantes. Es en esta múltiple combinación de enfrentamientos que se forjan los nuevos perfiles del Estado y de sus relaciones con el todo social.

Las tomas de posición por parte de las clases dominantes no son, desde luego, las mismas en todos lados. De hecho, con la crisis se ha abierto todo un abanico de opciones, que va desde Chile hasta Irán. Veamos, para terminar, algunas opiniones al respecto.

En un informe enviado al Secretario General de las Naciones Unidas en 1977, se señala:

“Según el Gobierno de Chile, su estrategia consiste en asignar al sector público un papel subsidiario, entregando a la comunidad nacional directrices de tipo general, en el manejo de las cuales la actividad *privada* se desenvolvería con libertad.”

La India expresó que: “Pugnamos por un sector público por tres motivos: para que establezca un control sobre los niveles superiores de la economía; promueva un desarrollo crítico en función de los beneficios sociales o estratégicos y no basado fundamentalmente en consideraciones de lucro, y suministre excedentes comerciales con los que pueda financiarse el desarrollo ulterior.”

Libia manifestó que: “El Estado procuraría liberar la economía de la nación del control de los intereses extranjeros establecidos y su transformación en una economía nacional productiva basada en la propiedad de los medios de producción por el sector público”.

#### LA SITUACION MEXICANA

##### *Algunos antecedentes*

Durante los últimos cincuenta años, el Estado ha intervenido

sistemáticamente en la economía mexicana. En gasto estatal, en particular el destinado a la formación de capital, mantuvo durante todo este lapso una participación importante para el ritmo y la orientación del conjunto del proceso de desarrollo.

En general, como lo ha planteado José Ayala, “el Estado mexicano tiene indudablemente una influencia significativa en el volumen y destino de la actividad económica no sólo por el nivel de la inversión pública sino también por medio de la coordinación... de un conjunto de mecanismos que inciden en aspectos anticíclicos, como la política monetaria, crediticia y fiscal, así como la política de compras que amplía el mercado público”.<sup>5</sup>

Ha sido usual, en efecto, en los exámenes sobre el desarrollo mexicano, subrayar el papel *económico* (y no sólo el político) desempeñado por el Estado. Por lo general, además, se ha tendido a privilegiar el efecto “positivo” de dicho papel, relacionado con la creación de infraestructuras de todo tipo, el desarrollo de la industria básica, la política de fomento, etc. Es decir, el Estado como promotor del desarrollo. A últimas fechas, sin embargo, ha ganado notoriedad y preeminencia una visión distinta, que convierte la mencionada importancia económica del Estado en un factor explicativo de la crisis que el crecimiento capitalista de México ha venido encarando desde 1971.

Proponer al crecimiento del gasto y la inversión estatales como una *causa* (para algunos la primordial) de la pérdida de dinamismo de la inversión privada y de la inflación registradas en los años recientes, significa convertir en elemento genético lo que en sentido estricto es, por un lado, una *reacción* frente a la crisis y, por otro, un *resultado* del todo coherente con una forma de crecimiento que, con anterioridad a su crisis, se hizo célebre por su dinamismo y su estabilidad. Obviamente, este tipo de planteamientos remite a una discusión general sobre el desarrollo capitalista que no puede resolverse por la vía de correlaciones simples que en muchas ocasiones no revelan otra cosa que coincidencias coyunturales. Como también debe ser claro, ésta es una discusión que ciertamente rebasa el propósito de este trabajo. Empero, vale la pena utilizarla como pretexto para intentar un breve comentario que tiene relación directa con nuestro tema.<sup>6</sup>

Desde el punto de vista de la experiencia internacional, no existen elementos que permitan ser concluyentes respecto a la supuesta “desproporción” del Estado en su relación con la economía. Más bien, las estadísticas reunidas en el apéndice [aquí omitido] ubicarían al Estado mexicano, desde un punto cuantitativo, en un *nivel intermedio* de intervencionismo, notablemente bajo si se atiende al empleo público,

5. Para la elaboración de estas notas he utilizado con amplitud dos trabajos de José Ayala: “Auge y declinación del intervencionismo estatal, 1970-1976”, en *Investigación Económica*, vol. XXXVI, núm. 3, México, julio-septiembre de 1977, pp. 71-112, y “El sector productivo estatal y la crisis capitalista” (borrador), México, 1978, 36 páginas.

6. Para una discusión general sobre este asunto véase Horacio Flores de la Peña, *Teoría y práctica del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, y sobre los años recientes, Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, Siglo XXI Editores, México, 1979.

a las variables impositivas y a algunos renglones del gasto estatal. La acelerada evolución de los últimos años, tanto en el gasto como en el empleo y los ingresos, no parece haber modificado esta situación de manera importante.

Atendiendo a la forma en que evolucionó el gasto del Estado entre 1940 y 1970, lo que parece necesario destacar es el mantenimiento de un papel *complementario* y de *apoyo* a la actividad y las decisiones de los capitalistas. Ni por su magnitud, ni mucho menos por su estructura, pueden atribuirse al gasto público intervenciones "excéntricas" que fueran más allá de intentos, cada día más conservadores y cautos, de cumplir un papel dinámico en la conformación de las "condiciones generales" de la producción capitalista. La forma en que el gasto estatal se financió en todo este lapso es, por su parte, un indicador elocuente y conocido. En el mismo sentido apunta la conducta mantenida en lo general por la empresa pública. En ella se concreta el papel del Estado no sólo como creador de las mencionadas "condiciones generales", sino como un efectivo productor de *capitalistas* (por la vía de los contratos y la política de compras) y de *plusvalía* para los *capitalistas* (por la vía de su política de precios). Respecto a esto último, Horacio Flores de la Peña estima que el subsidio otorgado por la empresa estatal a otros sectores de la economía a través de los precios fue equivalente, en los años recientes, a 15% de la inversión bruta, a 30% de la privada y a 40% de la inversión pública total.

Desde esta perspectiva, entonces, el Estado más bien aparece como una entidad que ha *contenido* el desarrollo de sus potencialidades para intervenir en la economía, sea que se le juzgue por la experiencia internacional, la magnitud de su gasto, su pauta fiscal o por la capacidad de sus empresas para generar y aprovechar plusproducto. Las relaciones —indudablemente estrechas— entre la crisis de los años recientes y el comportamiento estatal deberían examinarse, así, ateniendo al marco contradictorio de esta "intervención inhibida" y no, se repite, magnificando variables económico-financieras que, como el déficit público, aparte de responder a criterios cuya coherencia lógica es muy discutible, son en rigor *resultados* de la propia crisis y de la conducta que frente a ella adoptó un Estado inhabilitado para liberarse con prontitud de sus amarras históricas.

### *La crisis*

Con la crisis, se puso al descubierto la carga negativa desarrollada por la forma que históricamente adoptó la "complementariedad" del Estado con el capital. A su amparo florecieron las contradicciones del desarrollo capitalista y se hicieron evidentes las de una relación que había llegado a presentarse como ejemplar. Es por ello que el entorno más inmediato de las opciones que hoy tiene frente a sí el Estado mexicano es la propia crisis.

¿De qué crisis se trata? No resulta difícil postular ahora que el decaimiento de la dinámica productiva de la producción y de la inversión, así como la inflación y la ampliación geométrica de los desequilibrios externo y fiscal, expresaron en conjunto la desarticulación profunda de la forma de crecimiento que el capitalismo adoptó en México a partir de los años cincuenta.

No se trató, entonces, sólo de un receso de la actividad económica en sí pronunciado, sino de un cuadro económico-social sumamente entrelazado y conflictivo, incapaz de producir, en el corto plazo, otra cosa que reediciones aumentadas de la inestabilidad y los desequilibrios originales.

Sintéticamente examinada a partir de sus relaciones más elementales, la crisis se caracteriza por la imposibilidad de mantener la relación salarios-utilidades que privó en el decenio anterior, sin atentar al mismo tiempo contra la estabilidad interna de los precios, el relativo equilibrio externo y la cohesión sociopolítica del sistema mexicano de dominación.

En efecto, al hacerse evidente la escasez interna de alimentos, asociada de modo directo con la erosión de la economía rural mexicana, el mantenimiento del salario mínimo real supuso incrementos crecientes de los salarios monetarios, los que, a la vez, sólo se podrían atenuar relativamente a través de la importación de granos. Esto, por su parte, afectaba las posibilidades de continuar el ritmo de acumulación, en la medida en que estrechaba la capacidad de importar bienes de capital o bien, en caso de que se quisiera mantener dicha capacidad, implicaba acentuar el endeudamiento externo que hacía cada vez más grande el factor exógeno, predeterminado, del desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos. De esta manera el circuito de la acumulación se veía progresivamente obstruido por todos lados. Ciertamente, otro mecanismo posible para mantener las utilidades sin afectar de entrada al resto de las ecuaciones hubiera sido contener los salarios; esto habría significado, sin embargo, redoblar por la vía no económica (aunque tampoco política, dada la íntima relación entre la concesión material y la negación social en condiciones de crisis e inflación) la contención del movimiento obrero.

En estas condiciones, desde la perspectiva estatal, las *imposibilidades* manifiestas en la crisis se convierten también en la *necesidad* de instrumentar un nuevo esquema de crecimiento. Para ello, el Estado tendría que ser capaz de imprimirle desde "fuera" del mercado una dinámica renovada a la producción y la acumulación mercantil y, al mismo tiempo, ser capaz de asegurar la cohesión político-social básica del conjunto del sistema.

A tres grandes cuestiones tendría que enfrentarse el Estado para estar en condiciones de acometer las tareas mencionadas arriba. En primer término, su propia crisis fiscal, que obviamente tenía que ampliarse a medida que el Estado pretendiera sin más trámite estimular la actividad económica a través del gasto público, sin introducir paralelamente alguna corrección sustancial en su esquema de financiamiento. Al desequilibrio fiscal se aunó en los hechos el deterioro institucional-administrativo del Estado, que se puso de manifiesto a partir del momento en que éste intentó abocarse a nuevas tareas de promoción del desarrollo. En segundo lugar, el despliegue de una actividad estatal que fuera más allá de las acciones complementarias y correctivas, encaminándose a la ampliación de la base productiva, la apertura de campos de inversión y, a la vez, al refuerzo de la legitimidad del sistema, tenía que encarar también el predominio del gran capital oligopolístico que se desplegó durante el período de crecimiento estable y se consolidó al calor de la propia crisis. En nuestro caso, es preciso tener en

cuenta además que este predominio ha sido organizado en torno al gran capital bancario, cuyos intereses inmediatos y “reflejos” históricos, lo convierten en la fracción del capital más renuente a todo proyecto de ampliación productiva que implique alterar el marco de estabilidad monetaria y que, por otro lado, no podría descansar, sobre todo en sus inicios, más que en un significativo esfuerzo estatal directo. En tercer lugar, que el Estado retomara su papel de rector efectivo y dinámico del proceso de desarrollo, y es de esto de lo que se trataba, implicaba —implica— entrar en contradicción (comercial, financiera y políticamente) con la tendencia objetiva a la desestructuración de los estados nacionales propia del capitalismo como modo de producción, desde luego exacerbada en la presente crisis en que de manera indisputada son los actores principales los grandes monopolios de alcance internacional.

Respecto a este último punto, vale la pena señalar que la creciente presencia de la empresa transnacional en la economía mexicana, incluso cuando se da directamente asociada con la empresa pública, no produce resultados unívocos. Ni al nivel del conjunto de las clases propietarias, ni desde luego en el interior del aparato del Estado, ni, en su caso, en el de las empresas públicas asociadas, se opera un proceso lineal de desnacionalización del que estén ausentes contradicciones político-ideológicas y económicas del signo más variado, otorgándole al pacto hegemónico Estado-transnacionales, del que hablan Cardoso y Faletto, una conflictividad real y potencial de considerables consecuencias estratégicas, sobre todo en el caso de un país como México.

Dentro de este marco y desde la perspectiva del capital, lo que se pone en cuestión, así, es una remodelación del Estado con el fin de, por una parte, habilitarlo para cumplir su papel en el ciclo económico y, por otra, evitar que crezca “por su cuenta” y se salga del cauce de desarrollo que busca imponer el capital monopolístico.

A grandes rasgos, este cauce se concretaría en una orientación estatal predominantemente reguladora y en una empresa pública regimentada en lo financiero y básicamente circunscrita a la producción de insumos estratégicos. La disciplina financiera a que se sometería el Estado, no le impediría, sin embargo, seguir funcionando como un mecanismo canalizador de excedentes. En todo caso, podría esperarse una canalización menos generalizada y más acorde con los intereses del gran capital.

Esta perspectiva, que no es precisamente la de los “empresarios” como categoría general, sino la de la gran empresa con visión transnacional y la de grupos de la tecnocracia estatal, tiene frente a sí el hecho de que la crisis también replantea el esquema de alianzas entre el poder y los sectores populares organizados que le dan sustento. Ocupación, alimentación, bienestar colectivo, no pueden seguir siendo objetivos de largo plazo, sino concreciones sucesivas de un compromiso histórico que la crisis ha puesto en tensión —y en cuestión. 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, son meros factores

instrumentales del pacto de dominación; sus intereses, por tanto, tienen un peso específico notable en el proceso de definición del futuro del sector público y, a la vez, encuentran su base material en el sector público actual: los grandes sindicatos, en particular, están en las empresas estatales y constituyen el apoyo material, financiero y social más sólido de la burocracia sindical, aunque ésta sea hegemónica por la Confederación de Trabajadores de México (CTM), constituida, como se sabe, por innumerables pequeños sindicatos.

He aquí un elemento dinamizador de la relación Estado-economía cuya potencialidad aún no ha sido en rigor puesta en práctica del todo. Por una parte, esta presencia burocrática —aunque-de-masas—, le impone límites políticos concretos a la que podríamos llamar la opción neoliberal “pura”, promovida abiertamente hoy por el gran capital; por otra parte, le impone de entrada un gran contenido “corporativo” a una posibilidad de desarrollo que buscara descansar en un sector público productivo creciente y en una activa participación del Estado en la organización social, es decir, una opción que pretendiera avanzar efectivamente por el camino del desarrollo capitalista nacional surgido de la Revolución mexicana.

De todas formas, lo que parece indiscutible hasta el momento es que tanto el peso del sector público como las relaciones políticas específicas que se han generado en su interior, impiden un despliegue fácil, armónico, de la hegemonía del capital monopolístico y, desde luego, introducen condicionantes poderosos a una eventual transnacionalización “sin condiciones” de la economía mexicana. El sector público, el Estado mexicano, ha sido maniatado en lo financiero y deteriorado en lo ideológico, pero en lo material, lo productivo y lo laboral se nos presenta todavía hoy como una *fuerza social* de grandes potencialidades. En consecuencia, la organización de un proyecto de desarrollo alrededor de esta fuerza social-material, no puede desdeñarse por la vía de la aritmética político-económica (predominio del gran capital-Estado instrumento de la clase dominante-empresa pública subsidiaria de la acumulación privada). Más aún, en la medida en que avanza el proceso de búsqueda hegemónica por parte del gran capital, incluso cuando este proceso al parecer culmina en la adopción de una política económica de estabilización a ultranza, la generación de tensiones “no previstas” en el resto del pacto de dominación empieza a concretarse en múltiples campos; sin duda, una de las arenas principales en que se desenvolverá esta situación conflictiva es el propio aparato estatal y, desde luego, su rama productiva.

Esta es una dialéctica que obviamente puede alcanzar estadios de relativa estabilidad, resultado de cierta definición hegemónica. Sin embargo, se trata de una dialéctica que en nuestro caso está aún en desarrollo. Los nuevos excedentes petroleros sin duda agudizan la necesidad, desde la perspectiva de la gran empresa monopolística, de una definición en cuanto al tamaño y la orientación del sector público; pero también le otorgan a éste ventajas financieras y políticas que, objetivamente, expanden el campo para el surgimiento o el fortalecimiento de intereses “emergentes” específicos, que encuentran su punto de sustento natural en el desarrollo de un Estado fuerte y cada vez más autónomo. □