

Rolando Cordera Campos¹

Estado y desarrollo: los trabajos (por) venir

SUMARIO: I. A manera de entrada II. En la globalización y más allá: el Estado de *problema* a solución III. Fisco redistributivo: historia sin principio IV. Corte de caja: regresar a lo fundamental V. Bibliografía

I. A manera de entrada

A lo largo del siglo XX fueron contruidos los Estados sociales; sus configuraciones y estilos obedecieron a contextos políticos y estructurales diversos y cambiantes. Hay un largo trayecto y múltiples historias nacionales que atender para entresacar las peculiaridades culturales y nacionales que, a la vuelta de la segunda mitad del siglo XX, desembocaron en vastas redes institucionales y de recursos públicos que resumieron el reclamo social de seguridad y bienestar derivado de la Gran Depresión de los años treinta, el ascenso de los totalitarismos y la terrible experiencia destructiva de la Segunda guerra.

No obstante que este gran compromiso histórico, resumido en el vocablo “Estado de bienestar”, probó su eficacia en la crisis global que arrancara en 2008, la actual fase de incertidumbre y la amenaza de un declive económico o la implantación de una pauta de “estancamiento secular”, han llevado a nuevos “recortes” al Estado de bienestar y sus pilares primordiales, los derechos laborales y sociales fundamentales o los compromisos constitucionales con el empleo y la protección social, bajo el pretexto de salir al paso de un endeudamiento que se considera destructivo del “orden” globalizado.

¹ Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

Empero, el papel del Estado social, capaz de generar externalidades tecnológicas e institucionales sin renunciar a su compromiso histórico, es fundamental y no contingente. Por ello es que no hay que cesar de insistir en que más allá de las fútiles ilusiones del mercado mundial unificado y de la reducción del Estado a su mínima expresión, hoy se abre paso la necesidad de un Estado nacional capaz de administrar las convulsiones financieras globales y, a la vez, modular los cambios económicos y tecnológicos con criterios de protección y seguridad sociales. Para estar *en* la globalidad y no fuera de ella.

Una vía más o menos segura para recuperar capacidades básicas frente a la crisis y en medio de la globalización, empieza por una revisión cuidadosa y a fondo de las relaciones entre la economía y la política, y entre el Estado, el mercado y la sociedad. De esta matriz revisitada, porque se trata de la matriz originaria de la economía política tal y como la formuló Adam Smith, es que podrán surgir nuevos diseños y acuerdos sociales y políticos que doten al Estado de una legitimidad renovada, indispensable para asegurar la reproducción del propio Estado.

Sobre todo si buscan gestar estrategias y políticas económicas y sociales orientadas, en su concepción e instrumentación, por un gradualismo acelerado y consistente. Es decir, por una nueva ruta de reforma del capitalismo.

La nueva agenda para reformar el Estado no tiene nada que ver con un regreso al pasado, busca ser el fruto de una recapitulación conceptual y de experiencias, una puesta al día ilustrada por la historia para emprender un nuevo curso que abra cauces para un proyecto de inclusión social y consolidación democrática.

“Estamos frente a la necesidad de definir una nueva agenda global de desarrollo en su acepción más extensa, es decir, una agenda que contemple los nuevos desafíos políticos, económicos, sociales y ambientales y las prioridades, tanto de los países desarrollados, como de los países en desarrollo; que se requiere de una fortalecida institucionalidad financiera global para enfrentar la crisis; y una arquitectura institucional legítima y representativa, cimentada en un multilateralismo real y efectivo”.²

La crisis debería ayudarnos a señalar y reflexionar sobre los límites de la globalización para autorregularse.

“Volver a lo básico”, para redescubrir la pertinencia y la vigencia de los Estados. Gianfranco Pasquino entre otros, ha postulado que la situación actual más que del fin del Estado de bienestar, es una indicación de la necesidad de repensarlo.³ Y por

² Alicia Bárcena, “La gobernanza global para enfrentar un cambio de época”, <http://www.embajadaabierta.com/?p=309>

³ Entrevista con Gianfranco Pasquino publicada en [lanacion.com](http://www.lanacion.com), 13 de junio, 2010 consultada en <http://www.lanacion.com.ar/1274382-la-crisis-indica-que-europa-debera-repensar-el-estado-de-bienestar-social>

su parte Stiglitz apunta: “Nos guste o no, la humanidad permanecerá conectada globalmente, enfrentando problemas comunes (...)

“Se debe reforzar la capacidad y los incentivos para trabajar cooperativamente (...) los países escandinavos aprendieron hace mucho tiempo (...) que la apertura era la clave del rápido crecimiento económico y la prosperidad. No obstante, si iban a permanecer abiertos y democráticos, sus ciudadanos tenían que estar convencidos de que no se debía relegar a segmentos importantes de la sociedad. Por consiguiente, el Estado de bienestar se convirtió en parte integral del éxito (...)” (Stiglitz, 2017).

Para el filósofo Daniel Inneraty la cuestión es más aguda: “Hemos entrado en la era de los conflictos de la exclusión social, en relación con los cuales la intervención militar es una solución claramente insuficiente (...) Se trataría de (...) entender las cuestiones internacionales desde la perspectiva de lo social. Hay una cuestión social global que hay que diagnosticar y gestionar como se hizo con la cuestión social que se planteaba en el interior de los Estados durante los siglos XIX y XX” (Inneraty, 2016).

II. En la globalización y más allá: el Estado de *problema* a solución

En nuestro caso, la cuestión del Estado sigue sin ser abordada e incluso, sigue siendo relegada dentro y fuera del Estado dejando de lado que, de principio a fin, lo central tiene que ver con la calidad y los contenidos del desarrollo. Quizá, una manera que pueda ayudarnos a desbrozar el camino sea precisar los conceptos.

En este sentido Celso Furtado señala de manera breve y clara lo que supone la tarea del desarrollo. Más aún cuando, como es nuestro caso, es fundamental recuperar esas señas de identidad. En su opinión: “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”.⁴

A partir de este postulado es que podemos ubicar el papel que, en general, debe cumplir el Estado. En primer término, recalquemos lo que plantea Celso Furtado: el desarrollo supone una serie de combinaciones entre el crecimiento de la economía y un proyecto social que vuelve robusto al primero mediante la ampliación de las bases de sustentación de los mecanismos de acumulación, ampliando el mercado interno pero también y sobre todo, fortaleciendo la cooperación social y la estabilidad política en unas circunstancias en las que nada puede darse por seguro.

⁴ Cfr. revista *Pesquisa*, Fapesp, edición 106, diciembre de 2004.

Tal combinatoria debe contemplarse a lo largo del tiempo y desplegada en el territorio, lo que implica la reproducción ampliada de las tendencias al desequilibrio que son propias de todo proceso de cambio estructural que, también, afecta las formas culturales y las prácticas establecidas para mantener la cohesión social. Es decir, entender al desarrollo como cambio social implica formas diversas de aprendizaje político para una cooperación social indispensable. Hoy, este aprendizaje y estas formas cooperativas tienen que ser democráticas y servir como plataformas institucionales dirigidas a encauzar las mudanzas sociales y culturales. A modular el cambio económico y subsanar las dislocaciones sociales y regionales provocadas por dicha mudanza.

De aquí la importancia de la política democrática, aspecto central del proceso que, con la renovación e innovación de las instituciones, son vectores decisivos para asegurar un “mínimo técnico” de gobernanza basada en la legitimidad política y el acuerdo social. A decir de la Comisión Económica de América Latina: “La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes tienen menos.

“La agenda de igualdad exige (...) generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo (...) pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal (...) carga tributaria que permita fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar (...)” (CEPAL, 2010).

III. Fisco redistributivo: historia sin principio

La baja recaudación tributaria, la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso, y la débil promoción del crecimiento económico son los grandes problemas de la política fiscal mexicana. La raquítica recaudación ha sido un reclamo de larga data. En su estudio de 1963 Nicholas Kaldor decía: “Hay una necesidad urgente de una reforma radical y general del sistema impositivo de México, por dos razones fundamentales:

- La primera es que los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con un rápido crecimiento de la población y necesidades de desarrollo acelerado. El ingreso fiscal corriente proveniente de los impuestos en México [...] se encuentra entre los más bajos del mundo.
- La segunda es en parte política. Radica en el hecho de que la creciente desigualdad económica entre las diferentes clases, junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual, amenaza con minar el edificio social, poniendo

así en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y constitucional para la ciudad” (Kaldor, 1964).

Esta baja recaudación ha tenido un carácter estructural pero, en las fases expansivas del ciclo económico, ha gozado de condiciones para el endeudamiento público interno y externo, de un crecimiento significativo de la renta -y del rentismo- del petróleo y luego de la privatización indiscriminada. Estas circunstancias han permitido posponer cualquier propuesta significativa de reforma hacendaria y mantener una recaudación tributaria cercana a 10 % del PIB como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Ingresos netos tributarios (% del PIB)

Año	%
1940	9.3
1950	9.6
1960	9.2
1970	10.4
1980	11
1990	9.3
2000	9.2
2010	9.6
2012	10.1
2013	9.9
2014	11.0

Fuente: Carlos Tello, “Sobre la estabilidad de la carga fiscal”, 2015, p. 266.

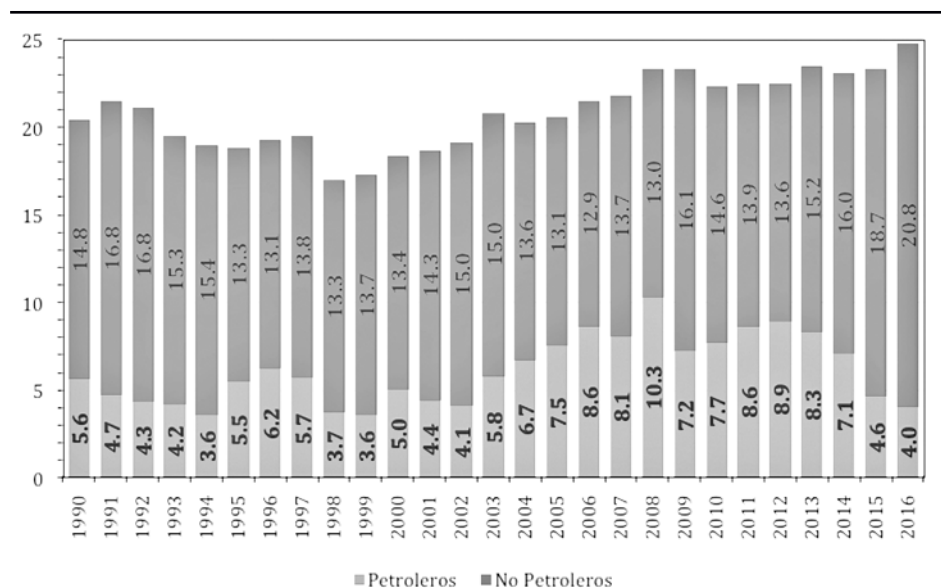
Si bien los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos) han aumentado su participación en los ingresos federales,⁵ lo que permite decir que la economía, particularmente de exportación ya no está petrolizada; lo cierto es que el ingreso público sigue teniendo una alta dependencia de este recurso natural (gráfica 1).

Por ello es que, entre otras razones a México le urge una reforma fiscal que vaya más allá de lo tributario, no sólo para salir de lo que Jaime Ros ha de-

⁵ En 1985 los ingresos petroleros representaron 38%; en 2013 bajaron a 34 por ciento. *Cfr.*, Carlos Tello, “Sobre la estabilidad... *Op. Cit.*, p. 267.

nominado “trampa de lento crecimiento” (Ros Bosch, 2015), sino como plataforma para poder erigir un nuevo curso de desarrollo.⁶

Gráfica 1
Ingresos petroleros y no petroleros
como % del PIB, 1990-2016



Fuente: SHCP (2016).

“Uno de los determinantes del bajo crecimiento es una baja carga fiscal que impide gastar en inversión pública y otros bienes públicos (...) La carga fiscal en México ha sido muy baja (...) hoy tiene la misma que hace más de 70 años, cuando apenas estaban emergiendo las instituciones del Estado moderno de bienestar. México tiene la carga fiscal que tenían los Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia y Francia hace 100 años (...)”

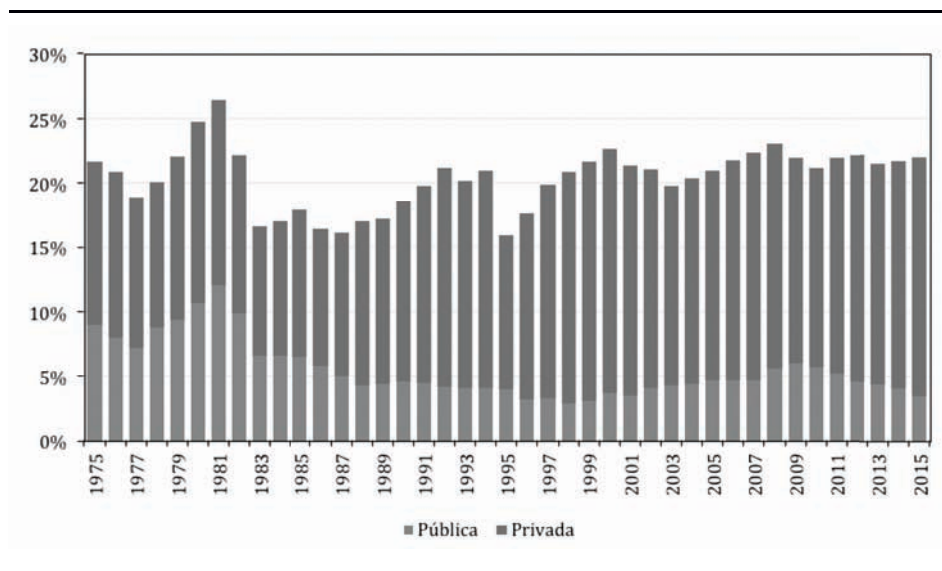
“México ha estado entrampado en un equilibrio fiscal de bajo nivel (o trampa fiscal): la provisión de servicios públicos es mala e insuficiente y la carga tributaria impide mejorarla, al tiempo que la carga fiscal se mantiene baja porque la mala provisión de servicios públicos hace políticamente inviable aumentarla

⁶ Se trataría de una reforma que explícitamente se proponga atender las enormes proporciones de la población en condiciones de pobreza (en sus expresiones dimensionales) y la persistente desigualdad (también multidimensional).

(...) malos servicios públicos socaban la confianza en el gobierno, lo cual vuelve más difícil incrementar significativamente los impuestos. Y la baja carga fiscal perpetúa la precariedad de los servicios públicos. Tan importante o más es que este círculo vicioso de bajo nivel interactúa con el estancamiento económico” (Ros Bosch, 2015, pp. 159-160).

Esta interacción es más visible en la inversión pública y sus efectos sobre el crecimiento. Al realizarse un severo ajuste fiscal por la crisis de deuda de los años ochenta, la contracción de la inversión pública ha pasado de alrededor de 12 % del PIB a 4.3 % en 2013; e incluso es una proporción menor por los recientes recortes presupuestales. Por ello es que la debilidad fiscal explica la baja inversión pública que, a su vez, tiene que ver con el mediocre y lento crecimiento económico. Y de ahí, con la baja recaudación posterior, vinculada con la dinámica de la actividad económica general.

Gráfica 2
Formación bruta de capital fijo (público y privado)
como % del PIB, 1975-2015



Fuente: Cuentas Nacionales. INEGI (varios años).

Otra característica negativa de la fiscalidad mexicana, es el crecimiento de la tributación indirecta aplicada a los bienes y servicios, que da cuenta de su gran ineficiencia distributiva. Resulta regresiva por cuanto grava más a quienes mayor proporción del ingreso destinan al consumo, frente a la directa que –sin las exenciones, incentivos fiscales y otras reducciones- tendería a ser progresiva.

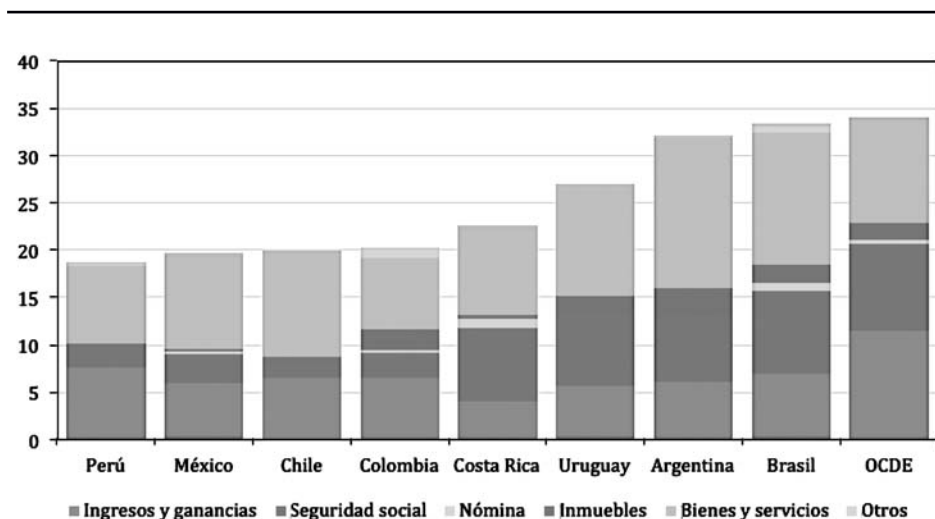
Tabla 2
Índice de participación. Formación bruta de capital fijo
Base 1980/100

Año	Inversión Total	Total construcción	Total maquinaria y equipo	Inversión privada
1980	100,00	100,00	100,00	100,00
1981	106,86	104,62	109,72	102,53
1982	89,47	98,50	77,94	87,56
1983	66,98	79,69	50,74	71,19
1984	68,80	79,92	54,59	74,16
1985	72,33	80,71	61,61	81,13
1986	66,28	75,52	54,48	75,51
1987	65,00	75,56	51,49	78,91
1988	67,91	73,69	60,51	85,93
1989	69,91	73,57	65,22	89,36
1990	75,72	75,56	75,91	96,92
1991	68,79	65,31	73,11	91,81
1992	72,43	66,62	79,87	101,09
1993	71,31	68,50	7,49	100,16
1994	76,21	104,85	39,59	72,04
1995	63,47	87,90	32,24	43,82
1996	70,38	92,57	42,01	59,32
1997	75,59	95,11	50,64	72,98
1998	77,45	97,84	51,39	80,14
1999	81,13	99,82	57,24	94,09
2000	82,28	97,77	62,47	106,49
2001	80,58	100,21	55,49	106,04
2002	80,32	101,67	53,02	108,66
2003	80,41	100,60	54,60	106,82
2004	84,42	102,37	61,47	113,31
2005	87,69	105,23	65,27	117,96
2006	90,88	109,06	67,63	124,67
2007	95,75	115,43	70,60	130,72
2008	94,71	116,77	66,51	121,64
2009	90,79	111,09	64,83	119,22
2010	89,76	108,14	66,25	114,37
2011	92,43	110,44	69,40	124,45
2012	92,59	106,61	74,65	128,94
2013	88,78	100,33	74,01	121,40
2014	91,50	100,86	79,53	129,98

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Privada construcción	Privada Maquinaria y equipo	Inversión pública	Construcción pública	Maquinaria y equipo público
100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
98,06	106,25	112,58	110,23	110,36
97,76	79,13	111,38	99,13	70,10
90,67	54,97	61,41	70,29	31,44
92,18	59,16	61,71	69,42	40,64
96,83	68,06	60,69	66,91	42,95
93,94	60,17	54,07	59,75	37,99
100,75	60,73	46,58	54,00	27,16
97,99	75,88	44,07	52,90	21,68
101,48	79,27	44,16	49,68	29,08
98,93	95,24	47,67	55,57	27,11
89,46	93,76	38,19	44,63	21,48
96,98	84,87	34,51	40,63	18,74
102,99	97,82	33,11	38,98	17,97
95,38	52,60	81,73	112,95	7,49
46,69	41,42	89,48	123,17	9,28
65,48	54,19	85,02	115,76	11,65
79,56	67,51	79,05	108,42	9,08
94,18	68,45	73,89	100,97	9,31
116,90	75,09	63,99	85,19	13,01
133,42	84,07	50,23	67,25	9,39
143,08	75,20	46,90	63,52	7,15
154,42	70,55	42,82	56,52	9,79
150,27	70,64	45,47	58,09	14,66
152,24	80,90	46,19	59,69	13,38
158,72	84,03	47,64	59,45	18,47
170,20	86,76	46,16	56,73	19,82
174,89	93,94	49,48	64,53	13,05
164,40	86,04	59,08	76,00	17,87
160,38	84,94	53,17	68,91	14,98
149,71	84,93	57,20	72,56	19,55
165,95	89,89	50,06	62,92	18,40
164,74	99,14	44,47	56,86	14,24
147,19	99,93	45,61	60,23	10,37
157,37	107,17	40,59	52,50	11,64

Gráfica 3
Composición de la recaudación tributaria
(como porcentaje del PIB) 2014



Nota: Para México, los ingresos de PEMEX se incluyen en el impuesto sobre bienes y servicios. Representaron 7.1% del PIB en 2014, según la SHCP

Fuente: OCDE, (2017).

En términos del gasto, además de la ya señalada caída en la inversión en infraestructura, México es uno de los países latinoamericanos con menor gasto social como proporción del PIB (11% en 2010) por debajo de Honduras, Nicaragua, Colombia, Chile, Costa Rica, Uruguay, Brasil, Argentina y Cuba. La combinación de baja carga fiscal con la escasa y mala calidad de los bienes públicos, influyen directamente en dimensiones de la pobreza (Informe del desarrollo en México, 2015, p. 59). Y afectan la legitimidad del Estado y del sistema político, lo que conspira contra los proyectos de reforma hacendaria desarrollistas y redistributivos.

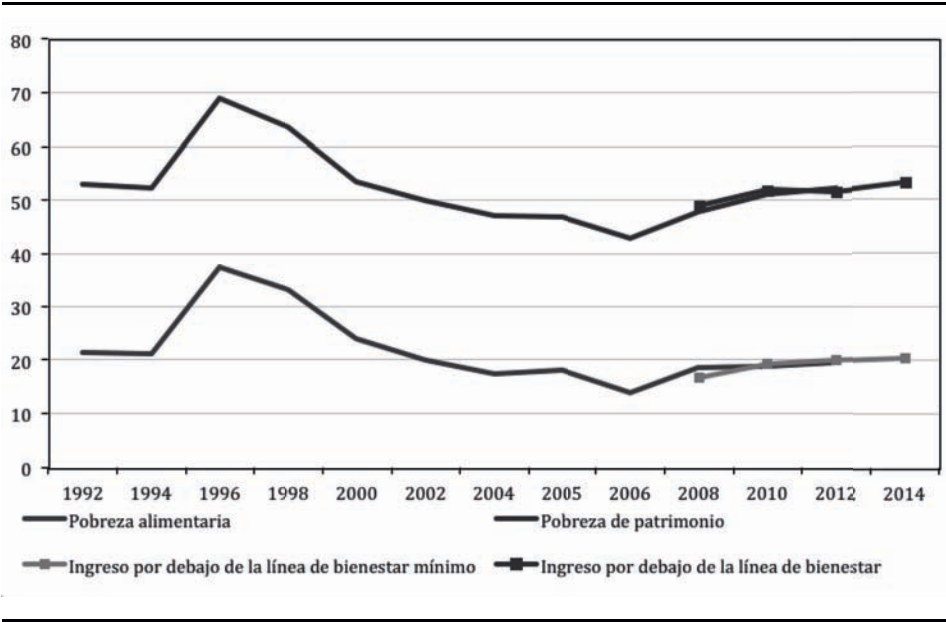
Tabla 3
Evolución de las condiciones sociales, 1990-2015

	1990	2000	2010	2015
Rezago educativo	26.60	22.45	19.41	18.56
Carencia de servicios de salud	-0-	58.64	33.22	16.68

Carencia por material de piso	20.84	14.86	5.82	3.83
Carencia por material de muros	7.38	4.19	2.13	1.52
Carencia por hacinamiento	28.73	20.02	11.76	9.66
Carencia por acceso al agua	24.21	15.84	11.63	5.37
Carencia por drenaje	40.31	26.88	11.96	7.93
Carencia por electricidad	13.12	4.82	1.94	0.95

Fuente: Coneval, (varios años).

Gráfica 4
Evolución de la pobreza por ingreso como porcentaje
del total de la población, 1990-2014

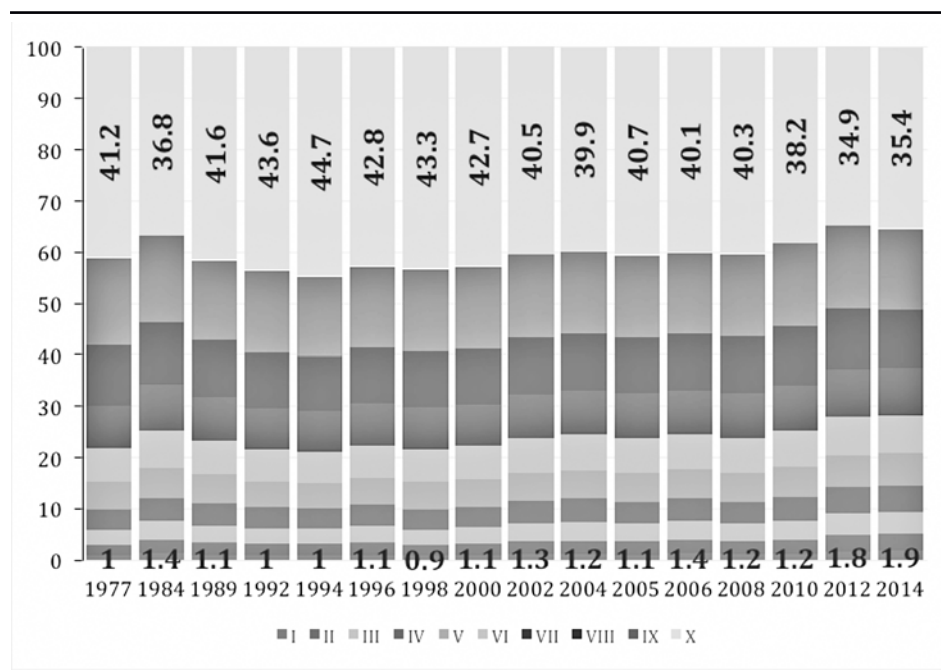


Fuente: Coneval, (varios años).

Otro efecto a considerar relacionado con el desafío fiscal es su notable incapacidad para distribuir. De acuerdo con información de la distribución del ingreso de los hogares por deciles, la política fiscal no cumple función alguna para reducir la concentración de los ingresos como se observa en el cuadro siguiente.

EL RETO DEL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA GLOBAL

Gráfica 5
Participación porcentual en el ingreso total según deciles
de hogares, 1977-2014



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH (varios años).

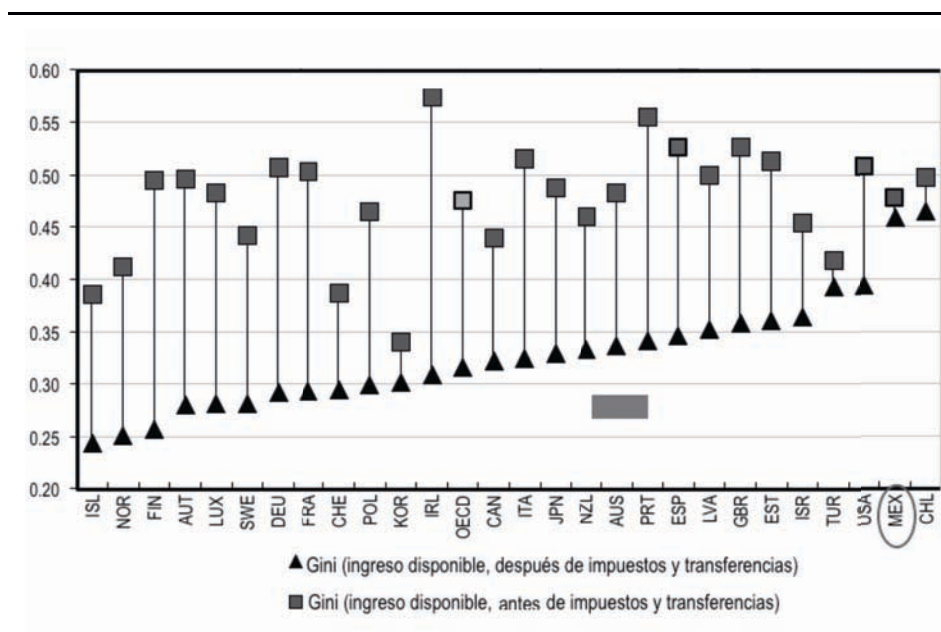
Si se compara con otros países, el fenómeno de esterilidad distributiva de la política fiscal mexicana se puede apreciar en el débil efecto sobre la desigualdad *después* de impuestos y transferencias. “México tiene un Gini de mercado similar al de Portugal, Italia, Gran Bretaña y Alemania (aunque es probable que sea mayor, antes de impuestos y transferencias, de lo que reportan las encuestas). No así, sin embargo, después de impuestos y transferencias (...) antes de impuestos y transferencias, México registra un Gini similar al de Alemania (alrededor de 0.50) y cae entre un punto y dos (sobre cien) después de impuestos y transferencias en efectivo, mientras que el de Alemania se reduce en 20 puntos (de 0.50 a cerca de 0.30). En el resto de países de la OCDE mencionados se reduce en promedio 22 puntos porcentuales (de 0.46 a menos de 0.24) después de impuestos y transferencias en efectivo” (Ros Bosh, 2015, p.14).

IV. Corte de caja: regresar a lo fundamental

Parta reconstruir institucionalmente la economía y recuperar capacidades de intervención y conducción del Estado es indispensable volver a lo verdaderamente

básico, que poco tiene que ver con un mercado capaz de su autorregulación. Lo básico, desde cualquier mirador, reside en recuperar la cohesión de un contexto social complejo, abigarrado, desgarrado.

Gráfica 6
Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias
(último año disponible)



Fuente: OCDE, (2017).

Rehabilitar las políticas públicas, como políticas para el desarrollo; concretar el presupuesto en los determinantes del bienestar colectivo. Regresar al empleo de calidad, bien pagado, a garantizar la educación, la alimentación, la salud y la seguridad social. “Bien pensado, es decir pensado en profundidad, no hay economía legítima si no se propone como meta ayudar a crear una sociedad justa, ni política que se precie sin intentar dar a cada uno lo que le corresponde, ni tampoco tiene sentido una ciencia social crítica que no cuente con un criterio de justicia” (Cortina, 2008, p. 11) .

En este sentido, entre las primerísimas tareas a realizar está la de la reforma fiscal que debe entenderse como hacendaria, al asumir como tarea central la conducción y el control del gasto público. Esta reforma debe ser el eje sobre el que un Estado diseñe, impulse y combine políticas capaces de articular demografía y economía, una ampliación ambientalmente responsable de las capacidades producti-

vas de la economía y el fortalecimiento de la convivencia social dentro de los marcos de la democracia y el Estado de derecho. En palabras de la CEPAL: “La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales (...) La agenda de igualdad (...) pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal (...)” (CEPAL, 2010).

Una reforma fiscal de este tipo debería basarse en un nuevo pacto social abiertamente redistributivo. Además, para poder realizar incrementos en la recaudación es indispensable poder justificarlo socialmente; hacer explícitos fines sociales y productivos y, en particular, sus implicaciones en materia de pobreza y redistribución. Hay que asumir compromisos claros sobre la utilización de los recursos y la rendición de cuentas, lo que implica revisar y fortalecer las capacidades de investigación, control y evaluación del Congreso de la Unión y sus órganos de auditoría y fiscalización,⁷ así como formas de intervención y participación de la sociedad en el proceso de recaudación y asignación de los recursos públicos.

No está de más recordar que la función clásica del presupuesto de egresos de la Federación consistía en ser una arena donde la sociedad y sus comunidades dirimían sus opciones, precisaban sus necesidades y definían sus prioridades, en función de plazos de diversa temporalidad. A partir de ese ejercicio deliberativo, el Estado podía proponerse tareas más ambiciosas de programación y planeación económica y social para darle al ejercicio fiscal de ingreso y gasto una perspectiva macroeconómica y macropolítica. Es decir, una visión de largo plazo que es fundamental para recuperar la idea del desarrollo.

Hay que recuperar esa tradición del presupuesto para que, junto con la reforma tributaria, desemboquen en una auténtica reforma hacendaria que democratice la hacienda pública y la política económica en sus dos dimensiones primarias, la monetaria y la fiscal. Al mismo tiempo, la elaboración reformada del presupuesto debe asumir el aspecto territorial como una variable primordial a lo largo de todos los trabajos que forman parte del ejercicio presupuestal.

Asimismo, es necesario concebir a la descentralización como un proceso de creación de capacidades y recursos, humanos, financieros y físicos, destinada a construir condiciones de recepción de las transferencias de poder y responsabilidades que implica toda descentralización. Por su parte, el desarrollo regional debe concebirse como un vector principal para aprovechar la globalización mediante la creación de capacidades de todo tipo, lo cual supone una participación sistemática de los diferentes órdenes de gobiernos en las tareas presupuestarias y de planeación que habrá que desplegar.

El papel del Senado debería revisarse para darle un lugar claro y de responsabilidad en estos menesteres que de principio a fin comprometen recursos pre-

⁷ En este sentido parece que la Fiscalía Anticorrupción, instituida en 2014 mediante reforma constitucional, es un paso más en el sentido de evitar y sancionar cualquier opacidad o abuso de los dineros públicos.

supuestarios y plantean otros desafíos en materia contributiva, en la que el tema del territorio y el gran desafío del desarrollo regional deben hacerse explícitos. Entender un proyecto nacional renovado como la combinatoria de proyectos de desarrollo regional articulados por objetivos y metas de expansión económica y cohesión social es indispensable.

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 auto sustentable. Al poner en el centro lo social, que como cuestión sigue siendo una intrincada combinatoria de pobreza de masas y concentración económica, de ingresos y riqueza, accesos y oportunidades, se reivindica el papel estratégico del mercado interno, del empleo y de la diversificación productiva. Así, el desempeño económico empezaría a evaluarse con criterios diferentes a los empleados hasta ahora.

Lo primero, sería saber si la economía ofrece empleo digno y duradero, entendido como la fuente principal y la base material (por ahora insustituible) de un régimen republicano basado en los derechos sociales. Mientras el sistema económico siga organizado por criterios de máxima rentabilidad, el empleo seguirá siendo la contraparte obligada de cualquier método de evaluación social y económica de su desempeño. Entre otros criterios de evaluación, éstos permitirían imaginar alternativas congruentes en el plano del crecimiento económico, de la Hacienda Pública, de la justicia tributaria y distributiva, de la seguridad social o la vinculación entre los derechos individuales y los sociales, entre la libertad y la igualdad. Permitirían también, inscribir en la política económica y social los valores fundamentales que emanan del desarrollo sustentable, el enfrentamiento del cambio climático y el cuidado civilizado del ambiente.

Termino señalando de manera telegráfica algunas de las tareas del Estado necesario: recuperar su papel dinámico en la formación de capital, con inversión pública directa y mediante la promoción y apoyo de la inversión privada. Impulsar una nueva y renovada ola de industrialización y re industrialización, con política industrial, infraestructura, financiamiento de la banca de desarrollo y apoyos decisivos y consistentes a la expansión y diversificación de la actual plataforma de investigación científica, innovación y desarrollo tecnológico. Otorgarle a la planeación económica y territorial un papel central para la generación de políticas y escenarios de futuro, y para la conformación de una sociedad y un Estado participativos y democráticos.

“Influir sobre las fuerzas del desarrollo, decía Raúl Prebisch, es de muy vastas dimensiones en tiempo y en extensión. No sólo exige la transformación de estructuras, sino también mudanzas de actitudes, de modos de ver y de formas de actuar (...) Hay que empeñarse ineludiblemente en hacerlo, porque no hay otra solución” (Prebisch, 1963, p.19). Al poner en el centro lo social, lo ético y lo político podrían darse la mano con lo económico, cuya transformación fue presentada simplistamente como un sustituto eficiente de los valores públicos, de la concertación política y de los sentimientos morales de la sociedad.

V. Bibliografía

- Cortina, Adela, *Lo justo como núcleo de las ciencias morales y políticas. Una versión cordial de la ética del discurso*. Discurso de ingreso a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2008, p. 11
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, 2010.
- Cortés, Fernando, Vargas, Delfino, *La evolución de la pobreza en México en grupos seleccionados de 2008 a 2014* en Rolando Cordera Campos y Enrique Provencio (coords.), México, UNAM, p. 59.
- Inneraty, Daniel, *La globalización del sufrimiento*, El país, 14 febrero 2016, sección opinión.
- Informe del desarrollo en México 2015, Rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y cohesión social; además del ingreso corriente per cápita como indicador del bienestar.
- Kaldor, Nicolás, *Las reformas al sistema fiscal en México*, Comercio Exterior, 14(4), 265-267, 1964.
- Prebisch, Raúl, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 19.
- Ros, Bosch, Jaime, La trampa de lento crecimiento y tres reformas en Rolando Cordera Campos (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Stiglitz, Joseph, *Lecciones de los antiglobalización*, en *El país*, 12 mayo de 2017, sección negocios.
- Tello, Carlos, *Sobre la estabilidad de la carga fiscal*, 2015, p. 266.