

**NEOLIBERALISMO Y
TRANSFORMACIONES DEL
ESTADO CONTEMPORÁNEO**

NEOLIBERALISMO Y TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO

Mario Alejandro Carrillo, Ernesto Soto Reyes
y Juan Reyes del Campillo

(COORDINADORES)



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO

GRESAL. Universidad Pierre Mendes France de Grenoble

Universidad Autónoma Metropolitana

Rector general

Dr. Julio Rubio Oca

Secretaría general

M. en C. Magdalena Fresán Orozco

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Rector

Quím. Jaime Kravzov Jinich

Secretaría

M. en C. Marina Altagracia Martínez

Coordinación de Extensión Universitaria

Coordinador

Dr. Bernardo Navarro Benítez

Jefe de Producción Editorial

Lic. Patricia Hernández Cano

Cuidado de la Edición

Lic. Patricia Hernández Cano

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Director

Mtro. Felipe Campuzano Volpe

Jefe del Departamento de Política y Cultura

Lic. Gerardo Zamora F. de L.

Coordinadores Editoriales

Mario Alejandro Carrillo

Ernesto Soto Reyes G.

Juan Reyes del Campillo

Coordinación General

(de ambos libros del evento)

Felipe Campuzano Volpe

Andrea Revueltas

Juan Reyes del Campillo

Gerardo Zamora

Ernesto Soto Reyes G.

Mario Alejandro Carrillo

Colección: *Ensayos*

ISBN 970-620-701-5

© Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Xochimilco

Primera Edición: 1995

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco

Calzada del Hueso 1100, colonia Villa Quietud,

04960, México, D. F.

Sección de Producción Editorial

Impreso y hecho en México

Índice

Introducción. Felipe Campuzano Volpe	7
---	---

Primera parte: Las funciones del Estado contemporáneo

El cambio neoliberal en Europa. Ideas y recetas en las prácticas gubernamentales. El regreso de lo político	27
---	----

Bruno Jobert

Las reformas del Estado en México: el viraje neoliberal, límites y consecuencias	41
--	----

Andrea Revueltas

Segunda parte: La gestión pública de la transición

Regulación económica y legitimación social: los límites del proyecto neoliberal en México	73
---	----

Ernesto Soto Reyes Garmendia

Gestión pública y política social. Una reflexión sobre sus perspectivas	93
---	----

Manuel Canto Chac

Modernización, regulación laboral y crisis del corporativismo	111
---	-----

Gerardo Zamora

Los instrumentos de la política para la educación superior	127
<i>Gonzalo Varela</i>	

Tercera parte: Los cambios en el sistema político

Evoluciones del sistema político francés	147
<i>Pierre Bréchon</i>	
Las transformaciones del sistema político mexicano en el sexenio de Salinas de Gortari	163
<i>Juan Reyes del Campillo, Mario Alejandro Carrillo y Miguel Angel Romero</i>	
La encrucijada del sistema político mexicano	197
<i>Víctor Manuel Durand Ponte</i>	
El sistema de los partidos políticos en Francia	211
<i>Claude Emeri</i>	
El régimen político y la transición en México, 1994	231
<i>Silvia Gómez Tagle</i>	
Elite político-administrativa y políticas públicas: 1982-1994	251
<i>Isabelle Rousseau</i>	

Cuarta parte: La transición a la democracia en América Latina

Triunfos y debilidades de los procesos de democratización en América Latina	283
<i>Georges Couffignal</i>	
Conocimiento y política en América Latina	301
<i>Ricardo A. Yocelvezky R.</i>	
El Estado de derecho latinoamericano: vicisitudes y problemas	319
<i>Marcos Kaplan</i>	

Introducción

Felipe Campuzano Volpe

1. La década pasada fue un período de grandes cambios, en el que los puntos de referencia históricos y los esquemas conceptuales se desdibujaron y redefinieron de manera acelerada y significativa. Primero vino la crisis y el estancamiento de las economías occidentales, durante los años setenta; luego, el derrumbe del bloque socialista, en un contexto general de amplia innovación tecnológica y globalización comercial e informativa. Se modificó así la estructura de las relaciones internacionales y a nivel nacional cambiaron también las estrategias y los modelos de desarrollo, lo mismo que las formas de concebir el Estado, la sociedad civil y el conjunto del sistema político. En el terreno del debate científico e ideológico, ha predominado un amplio desconcierto ante la crisis de paradigmas y doctrinas, ante la necesidad de reconstruir y reordenar conceptos y teorías, hechos e interpretaciones.

En este escenario, uno de los temas fundamentales se constituyó en torno a lo que hoy denominamos la “reforma del Estado”. El asunto se plantea inicialmente en el terreno de la teoría económica, a finales de la década de los sesenta. El punto de partida fue la ruptura del

consenso keynesiano, que había impuesto su hegemonía desde los años treinta, como respuesta a la Gran depresión, y que se fortaleció con la correlación de fuerzas sociales surgida al término de la II Guerra Mundial. Luego de más de tres décadas de dominio, las teorías keynesianas y el modelo de Estado de bienestar —comprometido a garantizar el pleno empleo y una amplia cobertura en seguridad social— empezaron a ser sometidos a un riguroso escrutinio, en el que se cuestionaba no sólo su viabilidad económica y social, sino también la racionalidad de su gestión pública y su misma legitimidad.

En el terreno de la ciencia política y la economía, el pensamiento liberal conservador tuvo continuidad en los años posteriores al fin de la guerra, principalmente en la obra de J. Schumpeter y L. von Mises, F. A. Hayek y B. de Jouvenel, quienes desarrollaron una aguda crítica del socialismo, el intervencionismo estatal y el totalitarismo. Sin embargo, la obra de estos autores no tuvo en su momento la difusión y el impacto necesarios para generar un retorno doctrinario. Éste se produjo más tarde, a partir de la publicación de algunos ensayos tardíos de Milton Friedman, aparecidos en 1968 —particularmente “La teoría cuantitativa del dinero: una reformulación”—, que suponen una clara reivindicación del liberalismo conservador de Hayek y del neoclacismo económico extremo.¹

Durante la década de los setenta, el modelo neoliberal emergente avanzó en su consolidación teórica e ideológica y logró campos de aplicación reales, primero en Chile, bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet, y luego en el Reino Unido y Estados Unidos, bajo los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher y Ronald Reagan. Por supuesto, la aparición del neoliberalismo en la arena del debate político no obedeció exclusivamente a los empeños ideológicos de los *think tanks* de Londres y Washington, si bien la omnipresente promoción de recetas y fórmulas neoliberales aseguraba su inequívoca vocación conservadora y su abierta pretensión de convertirse en un

¹ Cf. J. Ros. “Teoría y política macroeconómica: debates y desafíos”, y J. Puyana “Los debates macroeconómicos actuales y su impacto en la política económica de América Latina”, en *América Latina: Crítica del Neo-liberalismo*, México, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo (CEPNA), 1992.

modelo hegemónico, a nivel mundial, en el escenario posterior a la Guerra fría.

A lo largo de la década de los setenta se hizo evidente el rezago económico y tecnológico de los países socialistas, basados en la planificación centralizada y permeados por la ineficiencia y la baja productividad. La burocratización y el tamaño desmesurado del sector estatal resultaron obstáculos insalvables para la innovación y la competitividad. En el caso del Estado de bienestar, modelo predominante en Europa Occidental y Estados Unidos resultado del *New Deal* rooseveltiano y de los distintos gobiernos socialdemócratas europeos del período de la posguerra, los síntomas de agotamiento eran también visibles. Primero se produjo el colapso del orden monetario de Bretton Woods, en 1971; luego las crisis del petróleo en 1973 y 1979. El panorama se vio dominado por la recesión y la inflación, por el aumento del desempleo, por la crisis fiscal del Estado y el aumento desproporcionado de la deuda pública. La ineficiencia del sector estatal y la inoperancia de los mecanismos corporativos de intermediación se volvieron cada vez más notorios y revelaban, en suma, los límites del Estado de bienestar, sus desviaciones y deformaciones, su necesidad imperativa de renovación.²

Sin entrar, desde luego, al debate económico especializado acerca de su consistencia teórica o de su viabilidad en el mundo contemporáneo y para disponer tan sólo de una definición esquemática, puede decirse que el modelo neoliberal de reforma del Estado comprende tres líneas de acción centrales. Primero, la privatización del sector estatal de la economía y el saneamiento de las finanzas públicas; segundo, la desregulación sistemática de toda actividad económica; y tercero, la apertura internacional a la competencia y al libre mercado. En un

² Para una visión de la problemática actual del Estado Benefactor, véase J. Pico. *Teorías sobre el Estado de Bienestar*, Madrid, Siglo XXI, 1987; C. Offe. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, Alianza Editorial-CONACULTA, 1988; J. O'Connor. *Crisis de acumulación*, Barcelona, Península, 1987; A. Przeworski. *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986; y J. Habermas. "La nueva impenetrabilidad", en *Ensayos políticos*, Barcelona, Península, 1988, pp. 110-134. Para el caso particular de México, véase Ma. A. Casar y W. Peres, *El estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988.

sentido doctrinario, el axioma del modelo consiste en asumir que el principio del libre mercado es el principio óptimo de regulación del sistema económico y, de algún modo, de todo el orden social. El tema central del presente volumen consiste, precisamente, en analizar los efectos que la aplicación de las políticas neoliberales han tenido sobre los distintos sistemas políticos, la gestión pública y el papel del Estado en general.

Las modalidades que ha asumido la aplicación del modelo y sus efectos sociales y políticos son por supuesto muy diferenciados, tanto en el horizonte latinoamericano como en el escenario europeo. Uno de los méritos del conjunto de ensayos que presentamos en este volumen consiste, precisamente, en que nos ofrece la posibilidad de desprender un análisis comparativo de la aplicación de las políticas neoliberales, en distintos casos nacionales. México y Francia concentran la mayor atención, sin embargo también se desarrollan distintos análisis referidos al conjunto del subcontinente latinoamericano y algunos puntos acerca de otros países europeos. Cabe destacar que la publicación de este volumen es el resultado del esfuerzo de un amplio grupo de académicos del Departamento de Política y Cultura, en particular del Área de Gestión estatal y Sistema político, quienes en combinación con sus colegas del Groupe de Recherche et d'Etudes sur l'Amerique Latine (GRESAL), de la Universidad de Grenoble, Francia, organizaron un seminario internacional que tuvo lugar del 25 abril al 3 de mayo de 1994 en esta Ciudad de México.

2. Para ofrecer un panorama de las líneas de reflexión que nos sugiere el presente volumen, me parece conveniente empezar con una definición que propone Bruno Jobert;³ entre las modalidades que el neoliberalismo ha asumido en Europa Jobert distingue dos tipos básicos: el "neoliberalismo doctrinario" y el "neoliberalismo gestor". Desde mediados de los años setenta, en efecto, las ideas neoliberales se presentaron como un cuerpo doctrinario, que entró a la arena de los grandes debates políticos e intelectuales del momento, y que poco a poco, ante la crisis del Estado de bienestar, el derrumbe

³ Cf. B. Jobert. "El cambio neoliberal en Europa. Ideas y recetas en las prácticas gubernamentales. El regreso de la política", *infra*, pp. 27-39.

de la URSS y la crisis teórica de la izquierda, fue imponiéndose en la gran batalla de las ideas y de la comunicación ideológica y política.

En este nivel, el neoliberalismo, con sus fórmulas simples y mecánicas orientadas por un elemental darwinismo social, con su capacidad para incidir en el “repertorio simbólico” de las diferentes culturas nacionales, se ha convertido sin duda en la corriente hegemónica en Occidente. Sin embargo, más allá de las simplificaciones y del maniqueísmo natural del debate ideológico y la retórica política, en el caso de los países europeos, nos dice Jobert, las ideas neoliberales están muy lejos de haber ocasionado cambios profundos en las instituciones o en la cultura política. En otras palabras, Jobert rechaza lo que él mismo denomina el mito del “gran viraje” neoliberal y nos previene acerca del abuso del concepto de crisis; a su juicio, los países europeos no atraviesan por un proceso en el que los principios centrales de regulación del orden social estén en juego. En este último punto coinciden también Claude Emeri y Pierre Brechon.⁴ Más allá del debate ideológico, las ideas neoliberales han tenido, sí, un impacto importante en el terreno de las políticas públicas y las prácticas gubernamentales, subraya Jobert, pero su presencia ha sido dominada por un espíritu pragmático, y no doctrinario, y su impacto ha sido parcial y fragmentario. Su mayor efecto se ha dado en ese espacio concreto que constituyen las prácticas gubernamentales y sociales en torno a los asuntos públicos, espacio que no constituye una arena de debate ideológico o científico sino “un modo de definición de la realidad social”, una práctica que hace posible la “negociación y la construcción del compromiso político”.

Jobert destaca las grandes variaciones nacionales y sectoriales con que ha sido recibido el programa neoliberal. Por otra parte, cabe destacar que éste no es percibido como una imposición de los grandes organismos financieros internacionales, ni como el resultado de la voluntad de una clase social en particular. Para Jobert, el neoliberalismo ha sido generado e impulsado por los agentes sociales mismos,

⁴ Cf. P. Brechon. “Evoluciones del sistema político francés”, y C. Emeri. “El sistema de partidos políticos en Francia”, *infra*, pp. 147-161.

ante la crisis del modelo y de las recetas antiguas y ante la necesidad de generar nuevos modelos de concertación y de intercambio político que garanticen la supervivencia nacional. Para Jobert, el neoliberalismo es sin duda una retirada del Estado, pero también es una reafirmación de la política, un nuevo estilo de acción pública y una vasta empresa de transformación del Estado. Concebido de esta manera, el neoliberalismo gestor, que ha predominado en Francia, Alemania e Italia,⁵ no representa ni un gran cambio en la cultura política de estos países, ni constituye tampoco el desmantelamiento de los derechos e instituciones establecidos por el Estado de bienestar; se trata más bien de un proceso de reformas y renovación del Estado y del sistema político, con una marcada tendencia pragmática, y de orientaciones y logros muy diferenciados.

3. Me ha parecido importante detenerme con cierto detalle en las ideas principales del ensayo de Jobert porque creo que contrastan, de manera muy fuerte, con la interpretación que predomina entre los autores que en este volumen abordan el análisis del caso de México y de América Latina.

En efecto, parece claro que en nuestros países las ideas neoliberales se han presentado con un carácter acentuadamente doctrinario, como un cuerpo teórico e ideológico cerrado y dogmático que supone un gran viraje, un proceso de discontinuidad y ruptura respecto al modelo económico prevaleciente y a los patrones tradicionales de participación y legitimación políticas. En el caso de México, si hemos de atender al consenso de nuestros autores, se trata de un cambio profundo de la racionalidad económica y política, de una ruptura con los fundamentos ideológicos de la Revolución Mexicana. En relación a sus tiempos y causas, a sus límites y contradicciones, a sus posibilidades de éxito o fracaso, los análisis son muy diversos. No obstante, en lo que se refiere al carácter general del neoliberalismo, existe consenso en el sentido de que se trata de un cambio sustantivo, que ha generado no sólo un viraje en cuanto a las funciones del Estado

⁵ Cabe destacar que el único caso de "neoliberalismo doctrinario" en Europa, que Jobert menciona, es el caso de Inglaterra, sin embargo, el análisis de sus modalidades y consecuencias no es abordado en este ensayo.

y sus políticas económicas, sino que también ha conducido a una grave crisis política e ideológica que, en el mejor de los casos, inaugura un proceso de transición a la democracia, pero que entraña también los riesgos de la ingobernabilidad y la regresión autoritaria. También debe hacerse notar un marcado pesimismo acerca de la viabilidad de la reforma económica misma, en el caso de México; la mayoría de nuestros autores subrayan las contradicciones y ambigüedades, la vulnerabilidad y las resistencias que han caracterizado la historia, de doce años, del actual modelo de desarrollo, para concluir que las condiciones políticas y sociales para asegurar su reproducción y continuidad no están garantizadas.

Por ahora, asumiendo los peligros de la generalización, basta con señalar que la aplicación de las ideas neoliberales en el subcontinente ha estado marcada por el debate ideológico y el conflicto político. Esto ha sido quizá inevitable, dado el carácter y las funciones que históricamente ha asumido el Estado en América Latina. Como nos recuerda Marcos Kaplan, por el carácter colonial de nuestras sociedades y por la secular subordinación internacional de nuestros países, el Estado en América Latina ha tenido una preeminencia extraordinaria, frente a una sociedad civil excepcionalmente heterogénea y débil. Más que como producto de la sociedad misma, el Estado aparece como su creador, centralista y omnipotente, como agente principal del desarrollo económico y de la organización social.⁶

Por otra parte, en América Latina se desarrolló más que un Estado de bienestar un Estado propietario, con una intervención directa muy amplia en la economía y en su regulación. Si bien los Estados latinoamericanos jamás alcanzaron los umbrales, en cuanto al empleo y la seguridad social, propios de los Estados de bienestar metropolitanos, es también un hecho que el Estado propietario latinoamericano, con sus políticas populistas y corporativas, estableció mecanismos esenciales de redistribución del ingreso y protección social, para no

⁶ Cf. M. Kaplan. "El Estado de derecho latinoamericano", *infra*, pp. 319-354; para una visión más amplia de esta temática puede verse, del mismo autor, *Aspectos del Estado en América Latina*, México, UNAM, 1981; también G. Mathias y P. Salama, *El Estado sobredesarrollado*, México, Era, 1986.

hablar de los aparatos de participación y legitimación política de obreros, campesinos y otros sectores populares. A través de ellos se establecieron pactos sociales y políticas de redistribución que fueron fundamentales para la estabilidad y la gobernabilidad de sus respectivos sistemas políticos durante las últimas décadas. En este contexto, la introducción de las políticas neoliberales, aunada a la revitalización de la sociedad civil, tendió de modo inevitable a polarizar el debate ideológico y a generar condiciones de crisis política, sobre todo cuando algunas de las fórmulas económicas probaron su escasa viabilidad.

En efecto, con más de diez años de vigencia prácticamente hegemónica, el modelo neoliberal arroja resultados sumamente cuestionables. Según los balances realizados por la Comisión Económica para el América Latina (CEPAL),⁷ en los años recientes se han generado tendencias regresivas en lo que se refiere al crecimiento económico y la distribución del ingreso, manifestándose, consecuentemente, un incremento considerable de la población que vive en condiciones de extrema pobreza. Parece hoy evidente también, que la aplicación rigurosa de los programas neoliberales no ha salvado a los gobiernos latinoamericanos de la insolvencia financiera; el déficit crónico en la balanza de pagos y el endeudamiento externo excesivo han obligado nuevamente a la devaluación y revivido las amenazas de moratoria. Esto trae aparejado, por supuesto, la imposibilidad de generar un modelo auto-sustentable de desarrollo, basado en una economía exportadora, competitiva y eficiente, fundada en una política industrial consistente, orientada a la innovación tecnológica y a la productividad. Las economías latinoamericanas parecen seguir atrapadas en el círculo vicioso de las devaluaciones monetarias,

la inflación, el estancamiento económico y la agudización de las desigualdades sociales.

4. Otra línea de análisis que me parece necesario destacar es precisamente la que se refiere a la crisis del sistema político y la transición a la democracia.

⁷ Cf. R. Yocelvezky. "Conocimiento y política en América Latina", *infra*, pp. 301-318.

Tanto en los artículos que estudian el caso de Francia como en aquellos que abordan los casos de México y América Latina se asume un punto de partida: en el curso de los últimas décadas se registra una notable revitalización de la sociedad civil, revitalización que se traduce en el surgimiento de muy diversos movimientos y organizaciones sociales —étnicos, religiosos, estudiantiles, ecológicos, feministas, de minorías sexuales, de defensa de los derechos humanos, de campesinos y colonos, etc. Se trata de un cambio importante en las formas de participación política y en las formas de estructuración de las demandas sociales. Este proceso conlleva a la aparición de múltiples Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que se han convertido en un fenómeno característico de la sociedad contemporánea. A pesar de su carácter fragmentario y plural, este dinamismo de la sociedad, tanto en Europa como en América Latina, tiene una orientación y una demanda básica: la democratización de las formas de gobierno y de la vida pública.

Este proceso, si bien tiene en común con el neoliberalismo una crítica al Estado y a las prácticas gubernamentales, tiene un origen y un contenido social muy diferente. En cuanto a sus orígenes, la multiplicación de las demandas de la sociedad civil obedece a la compleja y masiva operación de la sociedad moderna, que ha llevado a una diferenciación cada vez más específica de las necesidades e intereses de los distintos grupos sociales. A su vez, la compleja operación tecnocrática del Estado y de las prácticas gubernamentales, su tendencia natural a la burocratización y el autoritarismo, han resultado incapaces para dar respuesta y satisfacer las demandas crecientes y diversificadas de la sociedad.

Por otra parte, hay que considerar otros dos fenómenos concurrentes: la crisis de las grandes organizaciones políticas y la desideologización del conflicto social. Por sus dimensiones, por su burocratización y ineficiencia organizativa, por su rigidez ideológica y su insensibilidad ante los cambios, los grandes aparatos políticos tradicionales —partidos, sindicatos, confederaciones, corporaciones, etc.— han resultado incapaces de canalizar los nuevos movimientos. A su vez, el desmoronamiento de las ortodoxias doctrinarias

por parte de la izquierda ha traído como consecuencia una expresión más libre, directa y plural de las demandas, ajena a los compromisos políticos e ideológicos preestablecidos.⁸

Otro factor que concurre significativamente al fortalecimiento de la sociedad civil y sus exigencias políticas es, indudablemente, la revolución informativa de los medios electrónicos, que permite el acceso a muy diferentes grupos sociales y sus dirigentes a elementos de información y comunicación que antes resultaban inaccesibles.

Esta proliferación de movimientos sociales y la crisis de los mecanismos tradicionales de participación han tenido importantes consecuencias. Por una parte, las prácticas gubernamentales están sometidas a un escrutinio mayor; la exigencia de rendir cuentas, en lo económico y en lo político, se ha incrementado considerablemente. La sociedad civil en su conjunto y la opinión pública en particular, están mucho más vigilantes, en consecuencia, con su demanda sistemática de mayor apertura y democracia en el sistema político. A su vez, el Estado y las prácticas gubernamentales se ven sometidas a demandas crecientes, de tal manera que es indispensable racionalizar, diversificar y hacer más transparentes y eficaces las políticas públicas. Así como se han modificado las formas de participación política de la sociedad civil y de los ciudadanos, se han modificado también las formas de legitimación política, cobrando cada día más importancia los procesos electorales, los derechos humanos, el derecho de información y la supervisión de la gestión pública. Se trata, en suma, de una modificación amplia y significativa de las relaciones y formas de articulación entre el Estado y la Sociedad.

5. Las diferencias de este proceso entre el contexto europeo y el latinoamericano son, sin embargo, sustanciales. En Francia, por ejemplo, como lo subrayan Claude Emeri y Pierre Brechon,⁹ si bien

⁸ Si bien la bibliografía acerca de las dificultades de las democracias contemporáneas es muy amplia, cabe destacar las siguientes obras. M. Crozier, *et al.*, *The Crisis of Democracy*, London, Sage Publications, 1975; N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1982; C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, London, Oxford University Press, 1977; G. Hermet, *En las fronteras de la democracia*, México, FCE, 1989.

⁹ Cf. P. Brechon, *ob. cit.*, *infra*, pp. 147-161; C. Emeri, *ob. cit.*, *infra*, pp. 211-229.

el sistema de partidos de la V República se ha modificado considerablemente, en la actualidad el proceso de bipolarización política y los nuevos procedimientos electorales han redundado en el fortalecimiento del sistema político y en su democratización general. Existen mayores grados de participación y un proceso consistente de descentralización del poder gubernamental. A pesar del dinamismo y la pluralidad de la sociedad civil, a pesar de la crisis de las grandes organizaciones, no puede hablarse en Francia de una crisis de las formas de representación y legitimidad políticas; por el contrario, la superación de los antagonismos de clase y la desideologización del debate político han conducido a una mayor estabilidad del sistema en su conjunto, en donde se producen coaliciones políticas firmes, alternancia de gobiernos y hasta “cohabitaciones” estables y civilizadas. A la “rueda del infortunio” de la IV República, como la llama Claude Emeri, ha sucedido un multipartidismo bipolar, un nuevo dualismo con alta gobernabilidad, que además ha puesto fin a los partidos antisistema.

En el caso de México, por el contrario, el dinamismo de la sociedad civil y el amplio reclamo democrático han venido a poner en mayor evidencia el carácter autoritario del régimen posrevolucionario, que tiene más de sesenta años en el poder. Basado en el presidencialismo, en el predominio del partido oficial y en la manipulación de los procesos electorales, para no hablar de toda una cultura política muy arraigada que tiene como dominantes el patrimonialismo gubernamental y la pasividad inducida de la ciudadanía, el régimen mexicano se ha resistido sistemáticamente a una auténtica reforma política. Si bien en este punto no habría consenso entre los autores que aquí presentamos, si hay una clara orientación a subrayar que el retraso de la reforma política y los actuales síntomas de inestabilidad del sistema representan un serio desafío a la continuidad de las políticas neoliberales y a la estabilidad del mismo régimen político.

El viraje económico e ideológico del neoliberalismo, impuesto por las nuevas generaciones y fracciones de la clase política, no sólo ha significado una ruptura con las ideas regulativas del régimen posrevolucionario

sino que ha afectado también fuertes intereses de grupos, clientelas y corporaciones. Se han roto equilibrios y pactos sectoriales, se han violentado las reglas no escritas que regulaban el comportamiento de la élite gubernamental. Como lo señala Isabelle Rousseau,¹⁰ hay discontinuidad en la lógica política y en los esquemas de sociabilidad y circulación de dicha élite, a partir de 1982.

Si a la actual crisis económica del modelo, que estallara el 21 de diciembre de 1994, con su cauda de inflación, estancamiento productivo y desempleo, le sumamos los conflictos interélites que se han venido manifestado violentamente desde hace más de un año, y si consideramos, además, la demanda generalizada de democracia y apertura, tenemos un escenario de crisis del sistema político y de transición. El resurgimiento de la violencia social y política que se vivió durante el año pasado planteó un panorama de incertidumbre e inestabilidad, que ya nos presentan los autores del presente volumen. En casi todos los ensayos, escritos en abril de 1994, se expresa un significativo escepticismo, no sólo respecto a los posibilidades de éxito de la reforma del Estado y sus políticas económicas, como ya hemos señalado, sino también respecto a las posibilidades de una reforma definitiva del actual sistema autoritario. Los desafíos y las asignaturas pendientes en este terreno, para el régimen mexicano, son muchas. Luego de más de 15 años de reformas parciales, la transición mexicana atraviesa hoy, a mediados de 1995, por una etapa crítica de definición y credibilidad. El proceso se ha distinguido por su lentitud y ambigüedad, por su carácter difuso y fragmentario, por el dominio ejercido por la élite política y el sistema de partido/gobierno, que no terminan de reconocer la necesidad y la urgencia de una auténtica reforma política y operan más bien en función de concesiones parciales, obligadas por la coyuntura. En el sexenio de Salinas de Gortari, si bien se dieron algunos avances, se asumió de manera expresa que la reforma política debía posponerse y adecuarse a las prioridades de la reforma económica. En general, nuestros autores coinciden en señalar que durante el salinismo no sólo se ejerció

¹⁰ Cf. I. Rousseau, "Elite político-administrativa y políticas públicas: 1982-1994", *infra*, pp. 251-280.

plenamente el autoritarismo presidencial, sino que también se hostilizó sistemáticamente a la oposición de izquierda, se estrechó la relación partido/gobierno, se renovaron los mecanismos del fraude electoral y se concedieron tan sólo algunas reformas parciales, bajo la presión del momento. La dinámica de la crisis económica, que estallara en diciembre del año pasado, y las dificultades con que ha tropezado la nueva administración para arrancar un auténtico proceso de reforma política, son una prueba clara de la profunda crisis de credibilidad por la que atraviesa la transición democrática en México. En otras palabras, mientras que el reclamo social por la democracia no ha hecho sino extenderse y profundizarse en la sociedad civil mexicana, el compromiso de la clase política con la transición se encuentra seriamente cuestionado y en un predicamento. Hoy, para resolver la crisis de legitimidad y credibilidad del régimen político, se vuelve imprescindible y urgente la demostración pública y efectiva, por parte del partido oficial y la élite gubernamental, de su compromiso de llevar adelante la reforma democrática. De no establecerse éste, el sistema política mexicano atravesará seguramente por un período de agudas confrontaciones y luchas, en el que los riesgos de violencia social y política se incrementarán y en el que las posibilidades de una regresión autoritaria aumentarán también.¹¹

6. El presente volumen se compone de cuatro capítulos y procura cubrir así el campo problemático al que nos hemos referido. El primero de ellos, titulado Las funciones del Estado contemporáneo, está integrado por dos ensayos; el primero, de Bruno Jobert, contiene un balance de la aplicación del "neoliberalismo gestor" en el caso

¹¹ La bibliografía en torno al proceso de reforma política en México se ha multiplicado en los años recientes de manera notable; sólo por mencionar algunos de los estudios que me parecen más relevantes cabe citar los siguientes: P. González Casanova (coord.). *Primer Informe sobre la Democracia en México 1988*, México, XXI-CIIH-UNAM, 1988; A. Anguiano (coord.). *La transición democrática*, México, UAM-Xochimilco, 1988; J. L. Barros Horcasitas et al., *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa-FLACSO, 1991; J. Molinar Horcasitas. *Tiempos de legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991; L. Meyer. *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1992; J. Alonso, A. Aziz y J. Tamayo (coords.). *El nuevo Estado Mexicano. Estado y Política* (vol.II.), México, Nueva Imagen-U. de G.-CIESAS, 1992.

de Francia, Italia, Alemania e Inglaterra, como ya hemos referido; el segundo, de Andrea Revueltas, presenta una visión de la génesis y los resultados del neoliberalismo en México poniendo particular énfasis en el desempeño de sus políticas económicas; posteriormente aborda el análisis de las rupturas y deficiencias del modelo, que han desembocado en un precario equilibrio, caracterizado por un “estatismo de carácter dual”, neoliberal en lo económico, neopopulista en lo social.

El capítulo segundo, La gestión pública de la transición, comprende cuatro ensayos que abordan aspectos más específicos de la transición en México; el primero de ellos, de Ernesto Soto Reyes, propone una periodización de la historia económica y política reciente de México, que se refiere básicamente a la aparición y agotamiento de los modos de regulación, al surgimiento del modelo neoliberal y a la configuración de un proceso de transición; luego de un análisis de la reforma del Estado y sus políticas económicas, de 1982 a la fecha, se plantea el escenario de una crisis profunda del sistema político. El artículo de Manuel Canto parte del desencuentro entre la demanda social de democracia y un sistema político autoritario cuya estructura permanece inalterada; se propone el análisis de la política social del sexenio pasado, particularmente del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), para esbozar luego un modelo emergente de política social que procura responder a las nuevas condiciones del país.

Gerardo Zamora nos sitúa ante la cuestión de la compatibilidad entre el proceso de modernización económica y las inercias del corporativismo sindical mexicano; éste representa, por un lado, un elemento político imprescindible para la propia reforma neoliberal pero, por el otro, constituye un obstáculo para la modernización de las relaciones laborales y la democratización del sistema político. Gonzalo Varela aborda un terreno muy específico, el de la política de educación superior en México, de 1970 a 1993, y propone una periodización y un análisis de los objetivos, los instrumentos, los éxitos y fracasos de las políticas aplicadas en este sector, que se han orientado, a través de diversas iniciativas de planeación y evaluación, hacia la construcción de un sistema homogéneo, actualizado e integral de las universidades en el país.

El capítulo tercero, titulado Los cambios en el sistema político, se inicia con el artículo de Pierre Brechon, en el que se analizan las evoluciones recientes de la V República y se describe el funcionamiento actual del sistema político francés; el autor relativiza en concepto de crisis, considera algunos de sus pretendidos síntomas y concluye que más bien estamos ante la consolidación de un "sistema político consensual", sumamente estable, en el que se han fortalecido los mecanismos de la democracia representativa.

El ensayo de Juan Reyes del Campillo, Alejandro Carrillo y Miguel Angel Romero se propone un balance de los cambios del sistema político mexicano operados durante el sexenio pasado; la hipótesis consiste en que la reforma del Estado ha generado una serie de transformaciones sustantivas, que apuntan al fin del presidencialismo, a la modernización del partido oficial, al desmantelamiento del Estado benefactor y el corporativismo, lo mismo que al fortalecimiento del sistema de partidos y el sistema electoral; para verificar lo anterior, los autores realizan un amplio repaso de las iniciativas político-económicas más importantes del sexenio, que a su juicio han generado una reestructuración de los mecanismos de intermediación social y un amplio cambio en el sistema político en su conjunto.

Víctor Manuel Durand, por su parte, establece en primer término la premisa de que el régimen mexicano atraviesa por una larga crisis, que arranca en 1968, y que ha conocido dos períodos y dos aproximaciones, una populista y otra neoliberal, pero ninguna de ellas ha logrado dar solución a los obstáculos económicos y políticos que enfrenta el desarrollo del país; el levantamiento armado del EZLN en enero de 1994, los asesinatos políticos posteriores y una crisis generalizada de confianza y legitimidad del gobierno, marcan el agotamiento de la gestión neoliberal y la apertura de un panorama de incertidumbre.

El ensayo de Claude Emeri parte de algunas definiciones acerca de los sistemas de partidos políticos en Francia, para desarrollar luego un contraste entre la IV y la V Repúblicas. De un sistema de partidos inoperante y un país desgarrado por la fragmentación y el conflicto, el sistema político francés ha ido evolucionando hacia un sistema

multipartidista bipolar, operativo y estable, que permite firmes coaliciones electorales y gubernamentales, lo mismo que la alternancia de gobiernos. Silvia Gómez Tagle parte de algunas definiciones en torno a los conceptos de democracia y legitimidad políticas, para describir luego al sistema político mexicano y analizar los obstáculos que hoy enfrenta el proceso de reforma política; luego de un análisis de las elecciones presidenciales de 1988, se concluye que el régimen atraviesa por una crisis, determinada por el creciente reclamo democrático de la sociedad y la resistencia sistemática del partido oficial y la élite gobernante.

Isabelle Rousseau, por su parte, nos propone un análisis de los esquemas de socialización, las reglas y los equilibrios de la élite político-administrativa del sistema mexicano, para presentar luego una visión de las dicotomías y rupturas que han marcado las dos últimas administraciones; se abordan de manera específica los cambios operados durante el salinismo, para concluir que existe una crisis que está determinada, por una parte, por el antagonismo entre la reforma económica neoliberal y la lógica del sistema político prevaleciente y, por la otra, por la cerrazón del grupo dominante y los conflictos interélite que ésta ha ocasionado.

En el capítulo cuatro, titulado La transición a la democracia en América Latina, se presentan por último tres ensayos más. Georges Couffignal, autor del primero, realiza un ejercicio de contraste entre la cultura política tradicional del subcontinente y los retos actuales de la transición democrática; en países en los que el "estado de derecho" se ha entendido siempre como instrumento del poder, más que como una garantía ciudadana, en los que ha predominado una cultura política patrimonial y clientelar, la democracia no tiene tradiciones ni raíces. La grave situación económica y la "reforma del Estado" han generado una profunda crisis política de legitimidad y gobernabilidad en los regímenes latinoamericanos; además, esta crisis coincide con una amplia exigencia social de democracia y con la agudización de la pobreza extrema. Para Couffignal, el reto central para la consolidación de las democracias latinoamericanas consiste en la aplicación de reformas sociales urgentes, que hagan viable la modernización económica

y política. Por su parte, el artículo de Ricardo Yocelvezky desarrolla una reflexión en torno a las relaciones entre la crisis económica, los esquemas de conocimiento y la situación política latinoamericana; la hegemonía que ejerce el modelo económico neoliberal, tanto en el terreno científico como en el de las prácticas gubernamentales, se analiza en términos de la relación ciencia-ideología. El carácter doctrinario e ideológico del neoliberalismo se revela claramente con su encumbramiento del principio del libre mercado como principio regulador del orden político. La democracia se entiende simplemente como el establecimiento de un libre mercado electoral que legitima y hace posible el cambio pacífico y regular de los gobiernos. Para Yocelvezky, la identificación entre capitalismo, libre mercado y democracia, premisa que fundamenta el modelo neoliberal, es una premisa históricamente falsa; en el caso particular de la "reforma del Estado" en América Latina, más que una reducción del Estado, lo que tenemos realmente es el establecimiento de una nueva forma de intervención estatal, en correspondencia con el dominio del capital financiero.

El ensayo de Marcos Kaplan parte de una visión histórica del desarrollo de América Latina en la que el Estado ha desempeñado el papel central; en nuestros países ha dominado el estatismo y el presidencialismo, la sociedad civil ha sido secularmente débil y heterogénea, el estado de derecho frágil y vulnerable. El nuevo orden económico mundial y el proyecto de modernización neoliberal ha cerrado los caminos para el desarrollo de los países periféricos. Para el autor, los regímenes latinoamericanos atraviesan por una profunda crisis de legitimidad y los sistemas políticos se descomponen; la contradicción entre la modernización neocapitalista y las exigencias de reforma política y democracia amenaza la estabilidad de los sistemas políticos y la vigencia del estado de derecho, aproximando así la posibilidad de salidas autoritarias.

7. Por último, cabe señalar que este volumen se suma a una muy amplia y rica bibliografía que ha venido apareciendo en los años recientes, como ya decíamos, en torno al estudio del sistema político mexicano y el proceso de transformaciones por el que atraviesa. Es notable y alentador el esfuerzo que se registra por analizar nuestra

realidad política y concebir alternativas para la democratización del país, situación que contrasta con el panorama dominante hace apenas quince años, cuando la información y los estudios acerca de esta temática era realmente escasos. El conjunto de ensayos que aquí presentamos, además del análisis comparativo que hacen posible, representan un esfuerzo por avanzar en la comprensión de nuestra vida política. Sin duda hará falta desarrollar estudios más especializados acerca de las formas que ha asumido el “neoliberalismo gestor” en nuestro país, de las políticas públicas correspondientes, de la reforma del corporativismo y el fortalecimiento del sistema de partidos y el proceso electoral. En casi todos estos temas se han dado ya avances importantes y constituyen un programa activo de investigación en el que estos ensayos se inscriben y procuran contribuir.

PRIMERA PARTE

Las Funciones del Estado Contemporáneo

El cambio neoliberal en Europa. Ideas y recetas en las prácticas gubernamentales. El regreso de lo político*

Bruno Jobert

Hoy en día, la retórica de la crisis tiene éxito. En todas partes los intelectuales y los investigadores de ciencias sociales descubren especies nuevas: crisis de gobernabilidad de las democracias, crisis del Estado providencia, crisis de la representación, crisis del Estado nación; no existe faceta alguna del Estado contemporáneo en la que nuestras modernas Casandras no hayan identificado los síntomas de una crisis mayor. Si todos estos severos diagnósticos fueran válidos por igual, hace mucho tiempo que los Estados de Europa occidental se habrían desmoronado de manera irremediable. Es necesario observar que no ha sucedido nada de esto hasta ahora y que las poderosas mutaciones que están actuando en el seno de estas sociedades no han engendrado un caos político y social semejante al que se manifestó en la Europa comunista. Al abusar del término crisis, sus significado profundo se ha vuelto banal. En realidad, no hay crisis sino en situaciones en las que las tensiones y las contradicciones que obran en cualquier conjunto social han alcanzado un grado tal que su identidad y sus

* Traducción de Ma. de Lourdes Fournier, Departamento de Política y Cultura, UAM Xochimilco. Revisión de Andrea Revueltas

principios centrales de regulación se encuentran amenazados de desaparecer. Una definición de este tipo se puede muy bien aplicar a Europa oriental, pero resulta totalmente inadecuada para dar cuenta de la evolución de los Estados de la Comunidad Europea, que han logrado hasta ahora sobrevivir a las tensiones conjuntas de la exclusión, la internacionalización de la economía y la diversificación cultural, sin poner en tela de juicio de manera global ni los rasgos característicos del sistema político ni las bases mismas del orden social existente. Esto no quiere decir que estos Estados hayan permanecido inmóviles dentro de sus estructuras y sus modos de acción. Las dificultades a las que se han enfrentado han nutrido el combate político y, a veces, favorecido el cambio de los partidos en el poder; de igual manera, han suscitado importantes reorientaciones en sus prácticas y sus modelos de referencia. Por lo tanto, lo que es necesario explicar no son las tendencias a la crisis, sino más bien la forma en que estos Estados han logrado conjurarla.

En otros términos, es necesario interrogarse sobre las capacidades de aprendizaje, en contextos nuevos, de estos sistemas. Ahora bien, quien dice aprendizaje dice de inmediato movilización de recursos intelectuales —información, símbolos y valores, saber-hacer— con el objetivo de modificar sus prácticas. Nuestra investigación se propone analizar estos procesos, rastreando la relación cambiante entre ideas, representaciones, recetas de políticas públicas y prácticas gubernamentales en cuatro países europeos y en la Comunidad Económica Europea. El periodo de referencia elegido, los años ochenta, se presta particularmente bien para este tipo de estudio. Por una parte, las recetas usuales que habían tenido éxito en Europa en las décadas anteriores se revelan cada vez más inadecuadas para responder a los desafíos del tiempo presente. Por la otra, tanto las transformaciones de la retórica económica como la renovación liberal han constituido un vasto repertorio internacional del que cada uno de los gobiernos estudiados, cualquiera que sea su orientación doctrinaria, ha extraído un gran número de técnicas y argumentos nuevos para reorientar su acción. Sin embargo, en ningún caso estas reorientaciones pueden considerarse como la aplicación pura y simple de una

nueva doctrina en un terreno que se ha vuelto virgen por los fracasos de los antiguos modelos. En todas partes, estas nuevas corrientes intelectuales son objeto de una recepción diferenciada que revela a la vez la permanencia de los modelos antiguos, con los que había que negociar, y las contradicciones internas del nuevo programa: este campo intermedio, ubicado entre el debate teórico y las prácticas gubernamentales, es el que nuestra investigación se esfuerza en aclarar.

Al hacer esto, pensábamos abrir una vía en la que se ha profundizado poco en las investigaciones nacionales y menos aun en los estudios comparativos en materia de políticas públicas. Existía una zona oscura por explorar: la historia de las ideas y la filosofía política estudian los grandes debates que animan los foros intelectuales, mientras los especialistas de la opinión pública analizan la manera como son recibidos en públicos más amplios. Por su parte, los especialistas en políticas públicas han puesto mayor empeño en seguir su recorrido por los arcanos de la práctica, considerando los objetivos de la política como un área delimitada por el responsable gubernamental. Además, existen los procesos de recepción de estas grandes corrientes intelectuales, su movilización en el planteamiento de los problemas y su modo de tratarlos, su traducción a un conjunto de recetas que guían la práctica de las políticas públicas —campo que estaba manifiestamente menos estudiado que el resto de la disciplina. Esta observación resulta aun más válida para los trabajos comparativos en ciencia política: es cierto que éstos han superado desde hace mucho tiempo las confrontaciones simplistas de las proezas y tendencias políticas; con los análisis neocorporatistas y/o neoinstitucionalistas, ha empezado a acumularse un valioso conocimiento que muestra cómo interactúan las redes institucionales y cómo se estructuran los intereses sociales en la conducción de las políticas públicas. Pero, en esta pista, las cuestiones del papel del peritaje, las ideas y los símbolos, constituyen un filón todavía poco explotado.

Los comentarios que siguen se referirán en forma sucesiva a la estructuración de los debates y las controversias, al proceso de cambio en las representaciones y, por último, a la recepción diferenciada del neoliberalismo en diversos sistemas.

Tradicionalmente, los trabajos sobre las políticas públicas evocan, en términos muy generales y vagos, la forma en la cual la atmósfera intelectual y las variaciones del ambiente ideológico y político impregnan las interpretaciones más específicas de las políticas públicas. Utilizan nociones más o menos eruditas que van del consenso modernizador al "modelo keynesiano-fordista" pasando por todas las versiones posibles de la idea de paradigma. Habíamos elegido esta tendencia al elaborar la noción de referencia global como instrumento de la élite dirigente para dar coherencia a una sociedad sectorizada; sin embargo, el terreno de investigación adoptado nos obliga a conceptualizaciones mucho más rigurosas en la medida en que la dislocación misma del consenso existente no se opera ni al mismo ritmo ni con la misma amplitud ni con los mismos protagonistas en los diferentes foros de políticas públicas. Así, es posible definir esquemáticamente tres tipos de foro en los que se desarrolla el debate en torno a lo que está en juego y a las reglas de argumentación específicas. Los vamos a abordar de acuerdo con su mayor o menor receptividad al programa neoliberal.

En la mayor parte de los países estudiados los foros científicos de economistas se revelaron, durante los años setenta, como los más sensibles a ese nuevo mensaje. En efecto, en una comunidad científica internacional, muy dominada por su rama estadounidense, la carrera por los prestigios y los honores pasa, en forma lógica, por la búsqueda de la excelencia al interior del paradigma dominante. Además, después de haber enseñado doctamente la teoría del fracaso del mercado durante las décadas anteriores, los economistas europeos que deseaban brillar en la escena internacional, e incluso aspiraban al premio Nobel, se descubrieron un nuevo fervor por construir la teoría de las deficiencias de la acción pública.

Sin embargo, hay que tener cuidado en distinguir en este grupo de economistas a los que actúan principalmente en la escena científica (y que debido a eso son más sensibles a las variaciones paradigmáticas de la disciplina) de aquellos que participan sobre todo como consejeros de los gobiernos y que, por lo tanto, deben incluir otras variables en sus discursos y sus estrategias.

El periodo estudiado se caracteriza por la importancia creciente de las diferencias entre la controversia científica y los debates que animan los foros de la comunicación política. Durante el periodo de crecimiento el paradigma keynesiano y el consenso modernizador se llevaban bien en la retórica política, mientras que durante los años setenta y ochenta están más bien marcados por disonancias en cuanto a la forma de plantear los términos del debate.

En efecto, la batalla de las palabras en la escena política obedece a reglas que son distintas a las de las controversias científicas: lo que está en juego ya no es la pertinencia del saber sino la conquista del poder político. De ahí resulta un modo específico de construcción de la realidad social. Se trata aquí de seleccionar de entre el conjunto de conflictos y problemas sociales los que forman las líneas divisorias que dominan el debate político y su modo de tratamiento. Al hacer esto, se busca un efecto doble: consolidar una coalición sociopolítica lo más amplia posible para acceder al poder y marginar a los rivales al acentuar sus divisiones internas, su incompetencia y su incapacidad para ofrecer respuestas aceptables a esos problemas.

Los años setenta están marcados por el debilitamiento de los grandes puntos de referencia que estructuraban el debate político, el cual se fundamentaba en dos parámetros complementarios: la regulación de los conflictos internos entre los protagonistas de la producción y la supervivencia de las democracias en un contexto de guerra fría. La retórica política, por una parte, debía dejar un espacio a intereses hasta ahora difusos pero que se iban afirmando impulsados por los movimientos ecologistas y de consumidores; por la otra, cambiaba el rostro del adversario externo: ya no era el Leviatán soviético en vías de descomposición sino, más bien, las fuerzas que se enfrentaban en la guerra económica mundial. Nombrando estas fuerzas, trazando el nuevo círculo de aliados y adversarios se perfila poco a poco la nueva línea divisoria del debate político en el que abundaban las metáforas belicosas: exaltación de los buenos capitanes (grandes empresarios) y de los luchadores valerosos, denuncia de los emboscados y de la quinta columna (los inmigrados), abandono de los rezagados y aceptación del sacrificio de los más débiles, estigmatización

de los nuevos adversarios (nuevos países industrializados), búsqueda de nuevos aliados (Europa). Fue de esta manera como se delinearon los términos de una nueva retórica política en la que una versión simplista del neoliberalismo, como darwinismo social, pudo colarse sin problema. Esta última se reveló como un poderoso argumento para los partidos de oposición, que lograron ganar en Inglaterra, Alemania y Francia la batalla de las palabras contra los defensores del compromiso social keynesiano que parecía no poder ya cumplir sus promesas. Sin embargo, esta victoria en la escena de la comunicación política no significó una conversión total de las sociedades involucradas hacia estas nuevas orientaciones. En efecto, la transformación de la retórica política no se sustenta automáticamente en un cambio en las actitudes fundamentales de la cultura política, como lo testimonia el apego persistente de la opinión pública a los derechos e instituciones del Estado providencia. Además, la experiencia gubernamental ha revelado con frecuencia la fragilidad de los programas radicales contemplados desde la oposición: por ejemplo, al considerar la extrema prudencia con la que la CDU se ha involucrado en el programa de reformas que había concebido junto consualiado liberal, no deja uno de pensar en que el mito del gran viraje tenía como función principal consolidar la coalición de los liberales y los cristianos demócratas más que emprender la revolución neoconservadora.

Este último señalamiento nos indica la presencia de un tercer tipo de foro, que es el de las comunidades de políticas públicas; con este término nos referimos a la realización de debates y controversias en el interior de las diferentes redes de políticas públicas. Esto nos remite al hecho de que la acción pública es producto de interacciones complejas entre diferentes actores sociales, varios segmentos del aparato de Estado, expertos reconocidos e incluso ciertos políticos: lo que está en juego en la negociación que se establece entre estos protagonistas es, entonces, la construcción de un convenio, de un intercambio político aceptado por la mayoría los participantes. Éste está predeterminado y perpetuado mediante la construcción de un lenguaje común que delimita estrechamente el campo de las alternativas aceptables. Entonces, lo que está en juego en el debate no es ni

el rigor científico del diagnóstico, ni la conquista del poder político, sino un modo de definición de la realidad social que hace posible continuar el intercambio político. No es de asombrarse, pues, si en este contexto las interpretaciones grandiosas tienen menos peso que las normas, el saber-hacer y las recetas que permiten orientar el intercambio y la negociación. Dicho de otra forma, la dinámica de los debates dentro de las comunidades de políticas públicas está condicionada por la evolución de los términos de intercambio en el seno de las redes. Si las antiguas recetas continúan produciendo resultados predecibles y aceptables, existen grandes probabilidades de que las comunidades de las políticas públicas involucradas permanezcan insensibles a la evolución de los paradigmas científicos y a las variaciones de la retórica política. Pero si las antiguas recetas desembocan en un fracaso evidente o son cuestionadas por un protagonista favorable al intercambio, entonces puede iniciarse una movilización de recursos intelectuales nuevos, inspirados en esas otras formas. Esto es lo que explica, en particular, las grandes variaciones nacionales y sectoriales en la recepción del programa neoliberal.

Así, los debates en torno a las políticas públicas se desarrollan en múltiples escenas, cada una de las cuales está regida por intereses y reglas específicas. Por ende, no resulta sorprendente observar que en un periodo de recomposición, el desfase y la disonancia entre estas diferentes esferas es mucho más la regla que la excepción en todos los países estudiados.

Estas distorsiones explican el giro particular que ha tomado durante los años ochenta el proceso de transformación de los modelos de referencia de las políticas públicas. En efecto, el tipo usual de análisis de los cambios presenta a éstos en términos de sucesión lineal: según este modelo, cuando los cambios en el entorno ya no pueden interpretarse con el antiguo referente, surgirán nuevas élites impulsadas por una visión del mundo mejor adaptada y que, al término de una confrontación más o menos prolongada, reemplazarán a la antigua. Este esquema se muestra totalmente inadecuado para interpretar los cambios estudiados.

Por una parte, en la mayoría de los casos, los vectores de estos cambios son menos las nuevas élites que las antiguas, las que buscan a menudo con éxito eternizar su influencia aunque tengan que modificar sus orientaciones. En la mayoría de los casos los promotores del neoliberalismo son arrepentidos, iluminados por la gracia del nuevo verbo: el ideólogo del thatcherismo, Sir Keith Joseph, así como los profesores italianos o los economistas del Estado francés, habían abogado todos en favor de una vigorosa conducción del desarrollo económico y social por parte del Estado antes de descubrir sus fallas y las virtudes dinamizantes del mercado.

A la conversión de las élites corresponde, en el contenido de las representaciones, la importancia de los fenómenos de reinterpretación y de reutilización de materiales ideológicos más o menos antiguos. La legitimidad del programa neoliberal ha dependido de la capacidad de sus promotores para encontrar correspondencias en el repertorio simbólico de las diversas culturas nacionales: la reactivación del viejo fondo liberal en Gran Bretaña, de la idea republicana en Francia, ha sido más favorable a la recepción de este programa que la tradición ordoliberal¹ alemana o el consenso intervencionista compartido por los partidos del gobierno y el partido comunista en Italia.

Pero en muchos casos la resistencia a una reconsideración radical de los principios de acción estatal, no ha impedido profundas modificaciones en sus prácticas. Es el caso, en particular, del Estado Providencia, en el que el homenaje rendido en la retórica política a las instituciones centrales del Estado Providencia no ha impedido la multiplicación de reajustes prácticos, en gran medida inspirados por la lógica neoliberal. La distinción efectuada por G. Majone entre el núcleo duro y la cintura periférica de los referenciales de política pública ha de permitir dar cuenta de este proceso: los cambios de representación no funcionan en este caso mediante la sustitución de los valores fundamentales y de los principios estratégicos que son la base de una política, sino en primer lugar aplicando recetas nuevas —basadas en

¹ Ordoliberalismo: teoría económica, particularmente defendida en Alemania a partir de 1936, que se oponía a la intrusión del Estado en la economía, era hostil a las grandes empresas, monopolios y oligopolios, y preconizaba el máximo de competencia así como el mínimo de planificación (N. del T.).

otros valores y otros modelos de acción— para poner en marcha esas políticas. Esto se refleja en una mezcla de decisiones nuevas y de no decisiones, que modifica de manera sustancial la jerarquía de los objetivos y de los sectores. El núcleo duro y las instituciones que lo encarnan sobreviven, pero pierden así poco a poco su capacidad para organizar la acción pública.

Este proceso resulta particularmente importante para comprender el éxito disparado del neoliberalismo doctrinario, avanzado en la retórica política, y del neoliberalismo gestor que penetra poco a poco las comunidades de las políticas públicas. Se pueden atribuir al primero cambios espectaculares con respecto a la privatización de las empresas públicas, y fracasos evidentes en muchos otros sectores. Pero el segundo parece desempeñar un papel mucho más duradero en la medida en que, al presentarse como un saber-hacer pragmático, se niega a intentar tomar por la fuerza ciertas ciudadelas pero vaciándolas poco a poco de toda influencia al impulsar otra lógica en la aplicación de sus programas. De esta forma, en los cambios de referente la modificación de las recetas que orientan la puesta en marcha y el languidecimiento consecutivo del antiguo núcleo duro constituyen un caso más probable que la sustitución de un programa sistemático por otro.

Como lo sospecha uno, la elección entre la reforma global y el cerco progresivo depende de la posición de los promotores de estos nuevos programas en el sistema político y, de manera más indirecta, de las condiciones en las cuales se realizan los intercambios que estructuran la acción pública.

En el caso de Gran Bretaña, el impulso innovador reside primero en el gobierno mismo, que ha sacado su pericia de unas instituciones privadas—los famosos *think tanks* neoconservadores— los elementos de una nueva política pública que va a imponer a socios institucionalizados y a burócratas reticentes. En este caso prevalece el esquema de la reforma global, aun cuando esta estrategia voluntarista se puso en marcha con más flexibilidad y oportunismo de lo que se acostumbra decir.

En otras partes, el impulso más significativo hacia el neoliberalismo proviene más bien de los expertos que alimentan con soluciones

y recetas nuevas las redes de la política monetaria y económica. Su influencia no se mide tanto por su capacidad para dar vida a un gran proyecto político que se imponga al conjunto de los actores, cuanto por la imposición de un conjunto de restricciones que modifican los términos de los intercambios políticos y las modalidades de puesta en marcha de las diferentes políticas sectoriales. Aquí prevalece el método de cerco del neoliberalismo gestor, ya sea que lo sostengan los financieros y economistas del Estado en Francia, los profesores italianos o los expertos del ministerio de economía en Alemania.

Sea cual sea el proceso de difusión dominante, la recepción del neoliberalismo en las prácticas gubernamentales obedece a una misma regla: la introducción de un nuevo programa no depende ni de su calidad como herramienta de conocimiento, ni siquiera de su proximidad con los símbolos manejados en la retórica política, sino sobre todo del nivel de desgaste de las recetas que orientaban hasta entonces los intercambios políticos. Dicho de otra forma, las reorientaciones de políticas sólo han ocurrido en caso de fracaso evidente de los anteriores modelos de referencia. Esta hipótesis permite dar cuenta de las trayectorias aparentemente paradójicas que los diferentes Estados han seguido durante el periodo estudiado: el grado de receptividad al neoliberalismo no parece depender en forma estrecha de la orientación ideológica de los partidos en el poder. En muchos aspectos ha sido más fuerte en Francia durante una década de presidencia socialista que en la Alemania Federal, donde una coalición que llegó al poder con el tema del gran viraje ha mantenido, e incluso reforzado, los mecanismos de la concertación social y las prestaciones del Estado Providencia. Si fuera preciso esbozar convergencias, éstas opondrían más bien Francia y Gran Bretaña con Alemania e Italia, donde la penetración de las recetas neoliberales no se vuelve significativa sino a principios de los años 90.

Esta tipología basada en las políticas económicas y sociales se ve desmentida por la contribución consagrada a las telecomunicaciones que acercan más bien a Francia y Alemania por un lado, a Gran Bretaña e Italia por el otro. Pero no desmiente la proposición general que la sostiene: el éxito relativo de la modernización de este sector explica

una débil receptividad al programa neoliberal en los dos primeros países; por el contrario, sus dificultades permiten comprender el que las telecomunicaciones se hayan convertido en un terreno privilegiado de ejercicio para el voluntarismo thatcheriano.

Estos acercamientos inesperados esclarecen el papel de los debates políticos en los procesos permanentes de negociación y de intercambio que caracterizan al Estado en interacción: la recepción de nuevos diagnósticos y de nuevas soluciones depende, en resumidas cuentas, de su capacidad para fijar los términos de un nuevo compromiso entre los diferentes actores que componen las redes de políticas públicas. No obstante, es preciso que uno o varios de los actores influyentes de estas redes consideren previamente necesaria la modificación de las bases mismas de este compromiso. En efecto, cualquier modificación sustancial de los modelos de referencia que estructuran la acción pública entrañan un costo político importante en la medida en que implica una renegociación siempre aleatoria de las condiciones mismas del intercambio político. Esto explica que uno sólo se involucre en esta aventura cuando estos compromisos se revelen claramente inadecuados para responder a la situación presente.

Así, el voluntarismo thatcheriano está a la altura de las desilusiones causadas por la incapacidad de los modelos antiguos para frenar el declive económico. Asimismo, la amenaza de tener que someterse a las órdenes terminantes del FMI para solucionar dificultades financieras crecientes conduce al gobierno socialista francés a una revisión radical de su estrategia. Por el contrario, en Alemania, al menos hasta la reunificación, las veleidades liberales del FDP tienen poca influencia en un sistema de intercambios políticos que al parecer no ha agotado su capacidad de adaptación. Por igual, en Italia, el hecho de recurrir cada vez más a la economía informal explica la introducción tardía del programa neoliberal: ¿por qué cambiar los compromisos adquiridos mientras arreglos subterráneos permiten desviar su sentido para adaptarlos a nuevas situaciones?

Así pues, la penetración del neoliberalismo en un país dado parece tanto más fuerte cuanto se tambalean las bases que fundamentaban los sistemas de intercambio político. La identificación de los actores

influyentes que se han apoderado de este programa permite percibir el alcance de este cambio: como regla general, se puede plantear que en ninguno de los casos nacionales estudiados la promoción del neoliberalismo provino de los propios actores sociales; llama la atención observar que ninguna de esas contribuciones atribuye un papel motor a las organizaciones patronales en esta empresa. El neoliberalismo se presenta sobre todo como un argumento poderoso en las manos de actores políticos cuyo objetivo consiste en modificar los términos de los intercambios políticos en nombre de una exigencia de supervivencia nacional. La lucha encarnizada promovida por el gobierno Thatcher contra toda fórmula de gestión concertada de las políticas no constituye una excepción, sino más bien la versión extrema de una tendencia mucho más general a la reafirmación de lo político frente a las redes de negociación institucionalizada entre los grandes sectores sociales. La irresistible decadencia del Plan y de las organizaciones sindicales en Francia, la ruptura de ciertos grandes compromisos sociales llevados a cabo en los años 70 en Italia, e incluso el mayor papel de las organizaciones partidarias en Alemania para delimitar el campo de los arreglos concertados —todos estos procesos señalan una misma dirección: la de un cuestionamiento más o menos sistemático por parte de los actores políticos de los modelos de concertación característicos de los años de crecimiento. Exponer las razones últimas por las cuales se han revelado inadecuadas esas formas de construcción de los compromisos, rebasaría los límites de esta intervención; pero al menos podemos indicar una línea directriz. Un sistema de intercambio en el que prevalezca la regulación concertada, convencional, sólo puede desarrollarse en el caso del juego con suma positiva; por consiguiente, el crecimiento y la inflación facilitan su desarrollo. Por el contrario, en un periodo de disminución del crecimiento y de rigor monetario se multiplican los juegos de suma nula y, con ellos, la necesidad de una regulación externa que deja un espacio más grande a la coacción.

El neoliberalismo promovido en aras de la retirada del Estado aparece así como una herramienta de reafirmación de lo político. Decreta menos la muerte del Estado que un nuevo estilo de acción pública

menos dependiente de los grandes sectores sociales, menos inclinado a producir en forma directa servicios o a organizar la redistribución de los recursos. En este enfoque, en el que las colectividades públicas desean ser menos actores que árbitros del juego social, la Comunidad Económica Europea desempeñaría así un papel pionero aunque no aislado. Anunciado como el inicio de una era de regresión del poder estatal, el programa neoliberal en Europa se ha transformado en una vasta empresa de transformación de los Estados.

Las reformas del Estado en México: el viraje neoliberal, límites y consecuencias

*Andrea Revueltas**

1. La crisis de 1982

El 16 de agosto de 1982, México, en aquel momento el país del Tercer Mundo más endeudado, anunció que no podía pagar los intereses de su deuda externa. No cabe duda que la caída del precio del petróleo (1981) y el incremento de las tasas de interés (que triplicaron su monto entre 1977 y 1981) condujeron al colapso financiero de 1982, pero también es cierto que los síntomas de agotamiento del modelo de crecimiento (industrialización por sustitución de importaciones —ISI—) y de desgaste del sistema político habían empezado a manifestarse desde finales de la década de los sesenta.

La interdependencia del sistema financiero hizo temer un colapso internacional; para evitarlo, en pocos días el FMI y los bancos centrales de los países industrializados otorgaron a México un préstamo de varios miles de millones de dólares (que resolvió temporalmente el problema, pero incrementó aún más la deuda mexicana).

* Departamento de Política y Cultura, UAM Xochimilco.

La incapacidad para pagar los intereses y el capital en los plazos previstos no se debía a un fenómeno coyuntural (a un simple “problema de caja”, como lo pretendió el entonces presidente José López Portillo), sino a otro de carácter estructural: el endeudamiento había alcanzado un nivel desproporcionado en relación con los recursos del país. En 1982, la deuda externa total equivalía al 43.1% del PIB y por sí solo el servicio de la deuda externa era, en porcentaje del PIB, de 10.1%.¹

Quince días después (el 1 de septiembre), en un acto que se proclamó “nacionalista”, López Portillo estatizó la banca comercial. A nuestro modo de ver, detrás de la retórica nacionalista que sirvió para obtener consenso popular, lo más importante (sobre todo para los acreedores) fue que el Estado absorbió la deuda de la banca privada (contraída principalmente en el exterior), lo cual evitó numerosas quiebras.²

Poco tiempo después, el 1 de diciembre de 1992, al iniciar su sexenio, Miguel de la Madrid hizo público el PIRE (Programa inmediato de reorganización económica) con el que se iniciaba el viraje hacia el modelo neoliberal aplicando las estrategias elaboradas por el FMI para nuestro país y que habían sido concertadas poco tiempo antes (noviembre de 1982) en una Carta de Intención en la que se definían objetivos y mecanismos a seguir y en la que el gobierno se comprometía a informar y consultar regularmente al FMI con el fin de hacer los ajustes pertinentes. De acuerdo con los lineamientos del FMI, se reestructuró el adeudo y se impusieron severas medidas de ajuste macroeconómico que tenían como miras principales la estabilidad

¹ El servicio de la deuda en 1983 alcanzó 12.9 del PIB, en los años subsecuentes fue disminuyendo hasta llegar a ser de 5.2 en 1991. Datos de la Secretaría de Hacienda. Cf. Pedro Aspe Armella. *El camino mexicano de la transformación económica*, p. 39.

² En 1982, de los 84 mil millones de dólares del monto de la deuda externa, 8 correspondían a los bancos comerciales y 18 a la iniciativa privada. Cf. cuadro en Aspe Armella, *op. cit.*, p. 115. A fines de aquel año, un gran número de empresas y grupos industriales no podían cumplir con los pagos de su deuda externa; fue cuando se creó el Fideicomiso de Coberturas Cambiarias (Ficorca), del Banco de México, organismo que se comprometió a hacer los pagos a los acreedores extranjeros bajo ciertas reglas y a diferentes plazos, mientras las empresas le hacían pagos en pesos en forma creciente; de este modo, se salvaron muchas empresas y la banca pudo cobrar lo que se le debía. Cf. Benito Solís Mendoza. “Ficorca”, *El Financiero*, 7 de abril de 1994.

financiera, el control de la inflación y, antes que nada, el pago de la deuda. Para ello había que llevar a cabo una mesurada gestión de la economía monetaria y observar una gran austeridad en el gasto público.

2. Las estrategias neoliberales de las agencias internacionales para América Latina

Los ajustes de la economía mexicana se ciñeron a los lineamientos de un modelo uniforme elaborado por el FMI para todos los países endeudados, sin tomar en cuenta la problemática específica que enfrentaba cada uno de ellos ni sus particularidades históricas, sociales y culturales. Por lo tanto, estos ajustes quebrantaron en muchos casos la organización económica y social tradicional y cayeron como castigo sobre las mayorías al provocar un fuerte descenso del nivel de vida, sin que las élites (económica y política), que se habían beneficiado del periodo en que los países desarrollados otorgaron con tanta liberalidad préstamos (década de los setenta), se hayan visto afectadas en sus privilegios.³

Además, para los expertos del FMI y del BM, la crisis de los países endeudados de América Latina obedecía al gran peso del Estado y al agotamiento del modelo de crecimiento (ISI). Los pueblos de esta región padecían los efectos negativos de un excesivo intervencionismo que había generado un desmedido crecimiento del aparato estatal, una enorme burocracia y gastos deficitarios, agravados por la corrupción, la ineficiencia y el derroche de sus gobiernos. En estos países había que reformar al Estado: reducir el gasto público, el personal

³ Según el Centro de Estudios Prospectivos e Informaciones Internacionales de París, las estrategias de las agencias internacionales pueden explicarse de la siguiente manera: "Frente a la crisis de endeudamiento, el objetivo prioritario fue salvar y consolidar el sistema financiero y no la de sostener el crecimiento de los países deudores. El riesgo de una crisis financiera fue descartado. Pero así como esta crisis surgió de políticas impulsadas por Occidente para escapar a la recesión y después a la inflación consecutivas al shock petrolero, cabe preguntarse si, para evitar el estallamiento del sistema financiero, no se están creando las condiciones que provoquen una crisis mayor ligada al no desarrollo de amplias zonas de la economía mundial", CEPPII, *Economie mondiale 1990-2000: l'impératif de croissance*, París, Economica, 1992, p. 278.

estatal, los gastos sociales, suprimir las prácticas paternalistas y populistas, privatizar las empresas paraestatales; por cuanto al modelo de crecimiento, había que renunciar al proteccionismo, que produjo una industria costosa y de mala calidad.

Por tal razón se presionó a los deudores de América Latina para que llevaran a cabo una apertura comercial y abandonaran el modelo de crecimiento ISI. Empezó entonces (mediados de la década de los ochenta) la transición hacia otro modelo, basado en un “crecimiento hacia el exterior”, que había tenido éxito en los países asiáticos.⁴

Para los funcionarios del FMI y del BM, gracias al nuevo modelo, como en un “círculo virtuoso”, “el aparato productivo podría responder de manera competitiva a una demanda exterior cuyo dinamismo se transmitiría al conjunto de la economía. Así, las exportaciones, en rápido crecimiento debido al repunte de las inversiones y de la liberalización, podrían financiar una gran parte de las importaciones. Por otro lado, el retorno de los capitales fugados y las inversiones extranjeras permitirían detener el endeudamiento. Un trato favorable de la deuda adquirida facilitaría el mantenimiento de un crecimiento estable y sostenido. Este crecimiento y mejoramiento de la productividad permitirían entonces comenzar una repartición menos desigual de los ingresos, indispensable para desactivar los ‘polvorines sociales’, pero también para proseguir el desarrollo económico que favorecería el repunte del proceso de creación de una clase media, necesaria para la ampliación y modernización del mercado interno”.⁵

Las estrategias contempladas, que más tarde se conocieron como políticas de ajuste de primera generación, se pusieron en marcha a mediados de la década de los ochenta (en 1985, el Plan Austral en Argentina y el Plan Inti en Perú; en 1986, el Plan Cruzado en Brasil) y en muchos casos terminaron en un fracaso. Esto determinó que a

⁴ En los países del este asiático, las exportaciones sirvieron para incrementar la productividad interna; de países esencialmente agrícolas se transformaron aceleradamente en industrializados, pero esa transición no se ciñó a un modelo liberal, ya que el Estado desempeñó un papel central estimulando la formación de capital a través de políticas macroeconómicas y acelerando las mutaciones estructurales mediante estrategias sectoriales. Cf. CEPIL, *op. cit.*, pp. 293-94.

⁵ *Ibid.*, p. 301.

fin de la misma década se les adicionara una serie de reformas de tipo estructural (políticas de ajuste denominadas de segunda generación).⁶

En el caso de México, estas nuevas estrategias tenían un carácter global: reducción de la deuda exterior y liberalización de la economía, complementadas con una rigurosa política monetaria y presupuestaria. Las reformas estructurales se eslabonaron alrededor de tres ejes: a) La política fiscal (para incrementar los ingresos fiscales); b) La desreglamentación interna y externa, que tenía como objetivo eliminar las distorsiones que el intervencionismo había provocado; para ello se propuso la disminución o supresión del control de precios, de las barreras aduanales, de monopolios, de las subvenciones, de la rigidez en el mercado de trabajo; la medida más radical fue la apertura comercial, que expuso brutalmente la industria nacional (antes protegida y con un mercado cautivo) a la competencia externa, y c) Las privatizaciones, que permitirían la reducción del peso del Estado y, de manera transitoria, un reequilibrio de las finanzas públicas.

3. El viraje neoliberal

3.1. Los inicios de la reforma: el sexenio de De la Madrid

El sexenio delamadrista puede considerarse como un periodo de transición en el que se pasó de un modelo de crecimiento “nacionalista y proteccionista” a otro de corte “neoliberal y aperturista”. Si bien la estructura de dominio siguió siendo la misma, se operó un desplazamiento de la élite política tradicional, ya que el arribo de este presidente significó la llegada al poder de un sector tecnocrático muy influido por las ideas neoliberales y que había empezado su ascenso en el sexenio anterior (De la Madrid y Salinas formaron parte de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto durante el

⁶ Pierre Salama y Jacques Valier. “Politiques libérales et fin des processus hyperinflationnistes”, en *Problèmes d'Amérique Latine*, abril-junio de 1992, núm 5, pp. 3-27.

sexenio de López Portillo). No obstante, dentro del gobierno aún se encontraban funcionarios que defendían el antiguo proyecto, por lo que en el seno del Estado se produjeron tensiones, luchas y fracturas, hasta que finalmente la tecnocracia, apoyada por los organismos internacionales, logró imponer su visión.⁷

En un primer periodo (1983-1985), los cambios fueron más bien lentos y graduales; pero varios problemas, como la persistencia de la crisis, la caída del precio del petróleo, la devaluación de la moneda y el aumento de la inflación, hicieron que las reformas se activaran a partir de 1985. El viraje fundamental se produjo con la apertura comercial (mediados de 1985) y, más tarde, con el ingreso al GATT (1986).

Al mismo tiempo, entre 1985 y octubre de 1987, se presentó un gran auge bursátil —que dio inicio a lo que algunos han calificado como “economía de casino”— por lo que ahorradores grandes, medianos y pequeños optaron por vivir como rentistas, mediante actividades especulativas, en lugar de lanzarse, los primeros, a riesgosas actividades productivas; desde entonces empezó un proceso que ciertos analistas denominaron de “desindustrialización”.

El derrumbe de la Bolsa (octubre de 1987) provocó una fuga masiva de capitales y la devaluación del peso; para salir de la crisis se implantó un “tratamiento de shock”: una estricta política de control de precios y salarios a través de un acuerdo tripartita —el Pacto de Solidaridad Económica— entre Estado, cámaras empresariales y sindicatos de trabajadores.⁸ En términos generales, ese sexenio se caracterizó por un crecimiento casi nulo, inflación, déficit y desempleo,

⁷ De hecho, el debate teórico había comenzado antes, como lo muestra el libro de Rolando Cordera y Carlos Tello. *México, la disputa por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo*. Ya en el sexenio delamadrista las tensiones enfrentaron a los titulares de varias Secretarías de Estado (Hacienda, Programación y Presupuesto, SECOFI, SEMIP), sin que saliera la disputa a la luz pública; más tarde, la controversia se manifestó en el interior del PRI y terminó con la salida de la Corriente Democrática de este partido (1987).

⁸ El PSE duró de diciembre de 1987 a diciembre de 1988. Incluía medidas fiscales como la eliminación de subsidios, con excepción de la agricultura; ajustes de precios y tarifas del sector público; reducción del gasto; políticas cambiarias en apoyo a la deflación; ajustes al salario; control de los precios de garantía. A partir de entonces los

aunque en contrapartida comenzó el ascenso y enriquecimiento vertiginoso de una nueva élite financiera a través de operaciones en la Bolsa.

Indicadores macroeconómicos (1982-1988)

	Inflación	Crecimiento del PIB
1982	98.8	-0.6
1983	80.8	-5.2
1984	59.2	3.6
1985	63.7	2.7
1986	105.7	-3.5
1987	159.2	1.7
1988	51.6	1.3

Paridad cambiaria (pesos por dólar)

1982	57.18
1988	2,289.28

Saldo Cuenta Corriente (millones de dólares)

1982	-6,221
1983	5,418
1984	4,238
1985	1,236
1986	-1,672
1987	3,966
1988	-2,442

Fuente: Banco de México.⁹

Hay que indicar que el viraje neoliberal rompió con los fundamentos (tanto ideológicos como instrumentales) del Estado posrevolucionario: de pactos se han seguido renovando aunque han cambiado de nombre: el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento (PECE) se transformó más tarde en Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo. Cf. Pedro Aspe, *op. cit.*, pp. 31-32.

⁹ Cit. por P. Aspe, *op. cit.*, p. 23.

un Estado “benefactor” protector de empresarios y de trabajadores se pasaba a otro que los abandonaba a los embates de las “fuerzas libres del mercado” externo. Cabe preguntarse entonces: ¿cómo pudieron éstos aceptar el nuevo modelo? Varios elementos contribuyeron a que la transición se llevara a cabo sin que hubiera, aparentemente, una fuerte oposición por parte de la sociedad.

Mencionemos, entre ellos, el “proteccionismo” que el poderoso Estado posrevolucionario ha ejercido sobre la sociedad durante más de 60 años (mezcla de paternalismo autoritario y de control corporativo a través de cámaras y sindicatos) y que ha vuelto a ésta más bien pasiva, dependiente y desinformada, por lo que —en situación de debilidad frente al aparato estatal— ha dejado actuar sin contrapesos a la élite gobernante.¹⁰

¹⁰ En su ensayo “Política y libre comercio: la apertura comercial”, Blanca Heredia señala la serie de factores que hicieron posible que en menos de tres años (1983-1985) se pasara de una economía cerrada a una de las más abiertas sin que los empresarios privados opusieran gran resistencia. Según ella, en un primer momento (finales de 1983) el proceso se había iniciado en forma gradual a través de negociaciones entre SECOFI (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) y los industriales privados. Mientras SECOFI pugnaba por una liberación paulatina y selectiva e insistía en la necesidad de insertar el proceso dentro del marco de la negociación multilateral (a través del GATT), el Banco de México, Hacienda, Programación y Presupuesto (estrechamente vinculados a las agencias financieras internacionales) presionaban para llevar a cabo una apertura rápida y radical. Esta última tendencia terminó por prevalecer: en julio de 1985 se realizó una apertura unilateral y en diciembre de 1987 terminó por completarse el proceso. En la última fase, la participación de los empresarios fue muy limitada y las decisiones tomaron prácticamente por sorpresa a muchos de ellos. La apertura se hizo a pesar de la renuencia de la gran mayoría de los industriales nacionales e incluso de buen número de empresas transnacionales. Entre los elementos que contribuyeron a vencer la resistencia de estos sectores, se cuentan la pérdida de influencia de SECOFI frente al poder creciente de las autoridades financieras (Banco de México, Hacienda, Programación y Presupuesto) lo que privó a los industriales de su principal aliado; además, la subvaluación del tipo de cambio (especialmente en 1986 y 1987) otorgó protección cambiaria a los productores y restó credibilidad a la nueva política, lo que llevó a muchos industriales a adoptar una actitud pasiva, disminuyendo así la presión en contra de las medidas. Los empresarios empezaron a resentir los efectos de la apertura cuando la liberación se aceleró en diciembre de 1987 pero entonces era demasiado tarde, pues la estructura proteccionista ya había sido desmantelada. Cf. Manuel Alcántara y Antonia Martínez (comps.). *México frente al umbral del siglo XXI*, pp. 113-22.

3.2. La aceleración de la reforma: el periodo salinista

El presidente Carlos Salinas (1988-1994) llegó al poder precedido de una fractura en el seno del partido de Estado, que condujo a la salida de la Corriente Democrática y a la postulación como candidato a la presidencia de Cuauhtémoc Cárdenas. Después de elecciones poco claras se le adjudicó 50.7% de la votación. Antiguo secretario de Programación y Presupuesto durante el sexenio de De la Madrid e impulsor desde ese entonces de las estrategias neoliberales, integró su gabinete con un grupo “compacto” —como se le denominó— de economistas que habían formado parte de su equipo en la Secretaría, en su mayoría educados en la escuela neoliberal de diversas universidades estadounidenses, con muy poca experiencia y militancia políticas. Incorporó también a su gobierno a algunos miembros de otras fracciones de la clase política, aunque asignándoles un papel secundario, o bien sin dejarles gran capacidad de maniobra, como fue el caso del que fungió como Secretario de Gobernación hasta 1993, Gutiérrez Barrios. Esta recomposición del poder, más bien excluyente, produjo un resquebrajamiento en la clase gobernante, quebranto cuyas consecuencias negativas empezaron a manifestarse en 1994.¹¹

Recordemos que la unidad que había mantenido la “familia revolucionaria” desde 1929 permitió dirimir internamente las ambiciones y las luchas fraccionales entre clanes, grupos y corrientes a través de reglas de juego —no escritas pero a las que había que disciplinarse— basadas en la negociación, la repartición de parcelas de poder y cierta rotación de posiciones; esta unión de la élite propició una gran estabilidad al sistema.

Salinas inició su gobierno sin gran apoyo popular (ni siquiera de las bases del PRI); no obstante, una serie de golpes espectaculares (y autoritarios) contra líderes sindicales (que hicieron pasar como lucha contra la corrupta dirigencia corporativa lo que en realidad era un arreglo de cuentas), un eficaz aparato propagandístico y el apoyo del

¹¹ Fracturas que han propiciado una violenta aunque soterrada lucha por el poder, que ha llegado hasta el asesinato político.

exterior (gobierno de los Estados Unidos, agencias internacionales, FMI, BM) le permitieron imponer su programa de gobierno y adquirir cierto consenso. Con habilidad se asumieron como propias las estrategias elaboradas por los organismos internacionales, trasmu-tándolas en banderas: la modernización económica (mediante la apertura hacia el exterior) y la reforma del Estado se convirtieron en los lemas legitimantes del régimen.¹²

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 prometía cambio, crecimiento, bienestar, justicia, democracia, soberanía, y las bases para lograrlo se fincaban en la renegociación de la deuda, la atracción de las inversiones extranjeras y, más tarde (1990), la incorporación al Tratado de libre comercio (TLC). Los ajustes y las reformas estructurales adquirieron gran impulso; en un primer tiempo se obtuvieron buenos resultados e incluso se empezó a hablar del “milagro” mexicano, pero a partir de 1992 comenzaron las dificultades. Indiquemos algunos aspectos del proceso.

4. Las reformas durante el sexenio salinista: alcances y límites¹³

El PND 1989-94 indicaba como metas 2.9% de crecimiento del PIB para 1989 hasta llegar al 6% en 1993; para ello era prioritario sanear las finanzas, controlar la inflación y renegociar la deuda, sin abandonar las modificaciones ya iniciadas en el sexenio anterior: reforma

¹² Su puesta en marcha fue acompañada de un gran despliegue publicitario en el que intervinieron todos los medios de comunicación (periódicos, revistas, radio, televisión) y en el que participaron analistas, intelectuales e ideólogos estrechamente vinculados al gobierno. Predominaron las posiciones triunfalistas (tras el fracaso del modelo anterior, el país iba a entrar por fin a la era de la modernidad e integrarse al “primer mundo”), la crítica al estatismo, paradójicamente hecha por el propio Estado y en la que se mezclaron verdades (efectos nocivos del burocratismo, excesivo peso del Estado, etc.), verdades a medias (forzosa ineficacia de las empresas estatales, por ejemplo) y las falsas oposiciones (el Estado de bienestar es malo, el Estado liberal es bueno). En realidad, hizo falta una auténtica autocrítica, que hubiera involucrado un cambio a fondo de las bases en las que se sustenta el poder en México.

¹³ Para conocer la versión oficial de las reformas, ver Juan Rebolledo. *La reforma del Estado en México*.

fiscal, desreglamentación, privatizaciones ni tampoco la lucha contra la pobreza extrema.

4.1. Las finanzas públicas

La aplicación de las reformas neoliberales permitieron mejoras en la conducción y saneamiento de las finanzas públicas. En contraste con el déficit de 12.5% que existía en 1988, en 1992 se obtuvo un superávit financiero de 0.4% y el estimado para 1993 era de 1.7%.¹⁴ Empero, los primeros síntomas de la fragilidad del saneamiento de las finanzas públicas se hicieron evidentes en 1994. Ya en agosto, algunos analistas pronosticaban un déficit de alrededor de 1% para final del año, provocado por el aumento de los réditos externos e internos, el estancamiento económico y el mayor gasto público.¹⁵ Finalmente, la SHCP informó que en 1994 el déficit de las finanzas públicas había sido de 0.3% del PIB.¹⁶ Aunque, de acuerdo con los informes del FMI, el déficit financiero en realidad equivalió al 4.4% del PIB e incluso en 1993 se produjo un déficit financiero igual al 2.5% del PIB y no un superávit.¹⁷

4.2. La inflación y el crecimiento

En lo referente a la lucha contra la inflación, se logró una reducción significativa. Por otra parte, hubo un crecimiento indudable en 1989 y 1990 pero la tendencia fue decreciente a partir de 1991, aunque en 1994 volvió a aumentar al incrementarse, por motivos electorales, el gasto público.

¹⁴ *Ibid.*, p. 119.

¹⁵ Marcos Chávez. "Déficit equivalente a 1% del PIB anticipan para 94. Efímero éxito del superávit fiscal; latente, un desbalance financiero", *El Financiero*, 14 de agosto de 1994.

¹⁶ *El Financiero*, 16 de febrero de 1995.

¹⁷ *Id.* 13 de febrero de 1995.

	PIB	Inflación
1989	3.3%	19.7%
1990	4.5%	29.9%
1991	3.6%	18.8%
1992	2.8%	11.9%
1993	0.6%	8.0%
1994	3.5%	8.0%

Fuente: Elaboración del Informe Especial con datos de INEGI, NAFIN y Banco de México.¹⁸ (Señalemos que para el FMI el PIB real en 1993 fue de 0.4% y en 1994, de 3.1%).

4.3. La deuda externa

Por cuanto a la renegociación de la deuda, México en un principio pudo beneficiarse del Plan Brady, que tenía por objetivo reducir el esfuerzo que representaba el pago de los intereses de la deuda mediante tres procedimientos: disminución de la deuda, reducción de la tasa de interés, otorgamiento de nuevos préstamos.

El acuerdo fue anunciado en abril de 1989, limitándose la negociación a 54 mil millones de dólares contraídos con 500 bancos (el total de la deuda era entonces de 103 mil millones de dólares) y fue oficialmente concluido con 460 bancos en febrero de 1990.

— 41% de los bancos optaron por una reducción del principal, equivalente a 7 mil millones de dólares, lo que permitía una economía de 625 millones de dólares por año;

— 49% se inclinaron por una baja de la tasa de interés, lo que representó una reducción de 700 millones de dólares por año;

— 10% otorgaron nuevos préstamos con un monto de 1.2 mil millones de dólares.

¹⁸ *Id.* 8 de enero de 1995. La inflación de 1994 fue proyectada antes de la devaluación de diciembre.

México ahorró con ello 1.4 mil millones de dólares de intereses por año y recibió 1.2 mil millones de dólares de nuevos préstamos. Pero para garantizar sus compromisos, el país tuvo que comprar obligaciones del Tesoro estadounidense y para ello pidió al FMI y al Eximbank japonés 5.8 mil millones de dólares; asimismo, tuvo que comprometer como garantía una parte de sus reservas en divisas (1.2 mil millones de dólares).

En total, el ahorro obtenido en el pago de los intereses anuales fue ligeramente inferior a mil millones de dólares. Por lo tanto, los intereses siguieron siendo considerables, del orden de 10 mil millones de dólares anuales, equivalentes al 4.5% del PNB.¹⁹

Sin embargo, la deuda externa, después de disminuir en 1989, aumentó en los siguientes años —exceptuando 1992—. Entre 1988 y 1993, la deuda pública disminuyó su porcentaje en la deuda total, de 80.3 a 74.5%, mientras que la del sector privado aumentó en proporción, de 7 a 13.2% en el mismo periodo.

Deuda externa total (millones de dólares)

1986	100,990.9
1987	107,469.0
1988	100,914.3
1989	96,448.0
1990	101,859.3
1991	104,827.8
1992	98,915.2
1993	105,745.4

Fuente: *El Financiero*, 5 de abril de 1994, con datos de la SHCP y el Banco de México.

Según cifras de la CEPAL la deuda externa se colocó en 136 mil millones de dólares al cierre de 1994.²⁰ Y de acuerdo a la SHCP, el saldo de la deuda externa bruta se situó en 36.4% del PIB.

¹⁹ Philippe Auverny-Bennetot. *La dette du Tiers Monde*, pp. 114-116.

²⁰ Elvia Gutiérrez. "En 1995 México será el mayor deudor de América Latina: CEPAL", *El Financiero*, 14 de enero de 1995.

4.4. La reforma fiscal

En lo que concierne a la reforma fiscal se puso énfasis en la ampliación de la base gravable, la baja de la tasa del impuesto sobre la renta y la reducción del IVA. Los ingresos tributarios pasaron de representar 8.5% del PIB en 1987 a 10.8% en 1991. Las tasas impositivas máximas del impuesto sobre la renta pasaron de 42% en 1988 a 35% en 1991 para las empresas y de 55% en 1987 a 35% en 1991 y 34% en 1994 para las personas físicas, pero esta reducción sólo favoreció a los ingresos mayores. Por su parte, el IVA bajó de 15 a 10%. Agreguemos que la ampliación de la base gravable recayó principalmente sobre los sectores medios; además, el impuesto del 2% al activo fue y sigue siendo una carga muy pesada para las pequeñas y medianas empresas.²¹ Estas medidas generaron descontento en los contribuyentes porque aumentaron los trámites engorrosos; las indicaciones para cubrir los impuestos fueron confusas y cambiaron con frecuencia.

Gabriel Zaid, uno de los críticos de estas reformas, argumentaba: "Se supone que hay millones de microempresarios que no pagan impuestos. Que el fisco puede recuperar lo que rebaja a los grandes, apretando a los pequeños. Como los grandes son pocos y los pequeños muchos, basta con sacarles un dólar a los que no pagan para concederles rebajas de millones de dólares a los que pagan demasiado". Sin embargo, para él era falso que se pudiera de esta manera aumentar el ingreso puesto que el fisco recauda no solamente mediante las declaraciones anuales, sino a través de miles de actos de los contribuyentes; además, para cobros ínfimos esas tramitaciones resultaban muy costosas. "Si, para que el fisco saque un dólar, se corren los mismos trámites que para un millón, al país le cuesta un millón de veces más fiscalizar a un microempresario que a una transnacional, en proporción a lo que recauda". Según Zaid, se confundía la modernización con centralización y burocratización, por lo que concluía: "La recaudación no aumentó siete veces naturalmente: ni

²¹ Cf. Carlos Elizondo. "Implicaciones de la reforma del Estado mexicano", en Manuel Alcántara y Antonia Martínez. *Op. cit.*, p.86.

siquiera lo suficiente para justificar el gasto adicional. En realidad, no había aumentado el número de contribuyentes: únicamente el centralismo y la burocracia".²² Por su parte, desde 1993 la cúpula empresarial ha demandado en forma reiterada la eliminación del impuesto sobre activos, que consideran excesivo.²³ En resumen, la simplificación fiscal no llegó muy lejos.²⁴

4.5. La desreglamentación

Se lograron ciertos avances en la desreglamentación relativa al intercambio comercial con el exterior. Sin embargo, a pesar de que la simplificación administrativa se inició con el sexenio, la desreglamentación interna aún no es un hecho y la complicada tramitación administrativa resulta una carga excesiva, sobre todo para las industrias pequeñas.²⁵

Por cuanto a la eliminación de la rigidez en el mercado de trabajo, puede decirse que mediante la colaboración de las burocracias sindicales y de la Secretaría del Trabajo se fueron imponiendo poco

²² Gabriel Zaid. *La nueva economía presidencial*, p. 123.

²³ Desde 1993 las cámaras empresariales han propuesto la realización de un Programa Emergente para la Defensa de las Empresas y el Empleo, que contemple la desregulación y simplificación fiscales así como apoyos financieros destinados a las ramas industriales más afectadas por el cambio estructural de la economía. Para algunas empresas (principalmente micro y pequeñas) el impuesto sobre el activo es excesivo porque se tiene que pagar independientemente de las utilidades o las pérdidas. Las autoridades hacendarias, sin embargo, no han cambiado sus estrategias y no han tomado en consideración las propuestas para contar con "un sistema fiscal simplificado, competitivo y garante de la seguridad jurídica del contribuyente", que desde 1992 propuso el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMPCP). (*El Financiero*, 12 de mayo de 1993). Hasta ahora, este programa emergente no existe.

²⁴ En julio de 1994 los industriales, a través de CANANCINTRA y COPARMEX, seguían quejándose de los complicados trámites fiscales, a la vez que continuaban demandando un programa de rescate para la planta productiva del país. Cf. "Simplificación fiscal, un mito; engorrosos trámites: industriales", *Ibid.*, 29 de julio de 1994.

²⁵ Véase "Trámites que nunca acaban, sumados a la sinrazón de funcionarios que no están dispuestos a escuchar preguntas e inquietudes, continúan manteniendo en jaque a miles de industriales y comerciantes [...] una persona que desee abrir una microindustria debe cubrir, con todo y simplificación administrativa, más de 20 trámites", *Ibid.*, 6 de marzo de 1994.

a poco modificaciones a las cláusulas de los contratos de trabajo en pos de una mayor flexibilización (para aumentar la productividad), las cuales han llevado a despidos y topes en los aumentos (5% al salario y 2% a la productividad). La resistencia de las bases de trabajadores, que en ocasiones han llegado hasta la huelga, han terminado por lo general en fracaso.

4.6. La privatización

En México se comenzó la privatización desde finales de 1982, cuando existían 1155 empresas estatales; en mayo de 1993 sólo se conservaban 264, de las cuales 51 se encontraban en proceso de desincorporación.²⁶ De hecho, a finales de 1994 únicamente quedaban sin privatizar paraestatales que por su importancia pertenecen constitucionalmente a la nación, como Pemex, Ferrocarriles Nacionales, Comisión Federal de Electricidad, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, carreteras.

En algunos casos, los procedimientos mediante los que se han efectuado las privatizaciones no han sido muy claros y a veces las ventas se han realizado en condiciones desfavorables, lo que permite suponer negocios no muy limpios tras ellas: tal parece ser el caso, entre otros, de Cananea y de Tabamex.²⁷ Aunque, por otra parte, se obtuvieron óptimas ganancias de la venta de los bancos.

En los más de 10 años de haberse iniciado la privatización ha podido observarse que varias de las empresas presentan más problemas (mala gestión, ineficiencia, baja productividad) que cuando se encontraban en manos del Estado, como ocurrió en 1992 y 1993 con los ingenios azucareros o ciertas empresas mineras.²⁸ Las privatizaciones

²⁶ Jacques Rogozinski. *La privatización de empresas estatales*, p. 117. Este libro ofrece buena información sobre el proceso de privatización desde el punto de vista oficial.

²⁷ Véase *Proceso*, núms. 713 y 717.

²⁸ Véase, por ejemplo: "Telmex, mineras y acereras en problemas. Caída de 40% en la eficiencia de empresas reprivatizadas; grave rezago tecnológico", *El Financiero*, 3 de diciembre de 1992; e "Inminente intervención del gobierno para frenar las quiebras

han producido un desempleo significativo como resultado de los ajustes efectuados por los nuevos propietarios. Las empresas han pasado, por lo general, a manos de grandes grupos favoreciendo las tendencias monopólicas, como en el caso de Teléfonos de México (Telmex). Al haber beneficiado principalmente a grandes consorcios, el saldo de la privatización ha sido una transferencia de monopolios públicos al sector privado, una desmesurada concentración del ingreso y el fortalecimiento del poder político-económico de estos grupos.

Pese a la desincorporación —que tenía como uno de sus propósitos “adelgazar” al Estado—, el gobierno incrementó su personal y la masa de remuneraciones: de acuerdo con datos del INEGI, en sólo tres años (1990-1992) el régimen creó más de 78 mil empleos e incrementó 41% sus remuneraciones totales (sueldos y prestaciones). Según datos publicados en *El ingreso y el gasto público en México*, en 1990 las plazas gubernamentales sumaban 1 469 272, pero en 1992 la cifra llegó a 1 547 535, lo que significó un crecimiento de 5.3%.²⁹

4.7. Las políticas contra la pobreza

Para aminorar los efectos negativos que las políticas neoliberales hacen padecer a los sectores más desprotegidos, el Banco Mundial ha estado participando en programas de ayuda como el Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad), que surgió a principios del actual sexenio con el fin de combatir la pobreza extrema. Sin embargo, según un reporte del propio Banco Mundial, en 1993 el 20% de la población, es decir, 16.8 millones de mexicanos, seguía viviendo en la extrema pobreza.³⁰ En México, este programa fue usado con fines políticos de

de los ingenios reprivatizados”, *ibid.*, 4 de diciembre de 1992. En mayo de 1993 se indicaba que de los 60 ingenios privados, ocho se encontraban al borde de la quiebra; de igual manera, varias empresas mineras presentaban una situación difícil. *Ibid.*, 17 de mayo de 1993.

²⁹ *Ibid.*, 4 de marzo de 94. Véase también “La reducción de plazas en el sector público”, en G. Zaid, *op. cit.*, p. 157.

³⁰ *El Financiero*, 29 de abril de 1993. Resulta interesante comparar estas cifras con estadísticas correspondientes a años anteriores: 19.9% de la población se encontraba en la pobreza extrema en 1970, 18.8% en 1977, 13.7 en 1981 y 17.3 en 1987, lo

acuerdo con viejas prácticas premodernas —populistas y clientelares—³¹ que refuerzan la imagen presidencial y el patrimonialismo.

Hay que indicar que el gasto público destinado al desarrollo social (6.1% del gasto total en 1988, 9.2% en 1993 —fuente Banxico—) no pasó por algún control público, sino que se aplicó de manera discrecional (beneficiando a grupos selectos a cambio de apoyo político), lo que propició el despilfarro y la corrupción y explica en parte la famosa “ingeniería electoral” que dio votos al partido oficial.

A través del Pronasol el presidente Salinas intentó hacerse de una nueva base de apoyo y para ello contó con la colaboración de antiguos dirigentes y grupos de la extrema izquierda, que aportaron su experiencia política (contacto con las masas) y diseñaron planes para acercarse (y controlar) a la población marginal.³² A través de la radio, la televisión y otros medios se llevó a cabo una permanente y desmesurada publicidad del programa en términos sumamente elogiosos y para justificarlo algunos ideólogos oficiales definieron la política salinista como un “liberalismo social”.³³

Empero, a lo largo del sexenio algunos analistas criticaron la incapacidad del programa para atacar las raíces estructurales de la pobreza (ya que en lugar de disminuir, sigue en aumento) así como

cual significa que, después de un mejoramiento, hemos vuelto a la situación de 1970. Por otra parte, el porcentaje total de pobreza ha aumentado notablemente: 31.2% en 1970, 34.3 en 1977, 32.1 en 1981, 41.3 en 1987. (Véase el documento *El combate a la pobreza*, publicado por el Consejo Nacional de Solidaridad en 1991).

³¹ En un estudio publicado en Estados Unidos (*Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*), la investigadora Denise Dresser concluía que el Pronasol servía para consolidar la imagen del presidente, dismantelar las organizaciones políticas independientes, diluir el descontento social, reestructurar a las élites priista; ganar votos reforzando, de esta manera, los defectos del sistema político. En realidad no se utilizaba para combatir la pobreza de manera efectiva, llevando a cabo políticas macroeconómicas que permitieran generar empleos y elevar los ingresos de los sectores empobrecidos.

³² En 1990, Pronasol estableció relaciones de trabajo con organizaciones campesinas afiliadas a la UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas); también aceptaron colaborar el Frente Democrático Campesino de Chihuahua, la FIOA (Federación Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos), el CNPA (Comité de Coordinación Nacional Plan de Ayala) y ciertas fracciones del CONAMUP (Comité de Coordinación Nacional del Movimiento Urbano Popular). *Ibid.*, p. 4.

³³ Véase Isabelle Rousseau. “Le libéralisme social ou la politique du juste milieu”, en *Problèmes d'Amérique Latine*, (spécial Mexique), núm. 5.

el predominio de estrategias a corto y no a largo plazo. Fue así como Josué Sáenz aseveraba en 1993: “[Existen] problemas estructurales permanentes y no resueltos; un ritmo de crecimiento del PIB que es insuficiente para influir sobre la desocupación acumulada y para restablecer expectativas satisfactorias de mejoría futura”. Este economista hacía una distinción entre el “gasto táctico”, para mitigar problemas urgentes o conseguir votos, y el “gasto estratégico”, destinado a incrementar la capacidad productiva del país. El táctico servía muy poco para aumentar a esta última, y este autor sospechaba que el problema inflacionario (que no había sido controlado totalmente) provenía de la improductividad del gasto público que era “táctico y no estratégico; genera[ba] demanda, no productos”.³⁴ En efecto, en el Pronasol ha predominado el gasto táctico: se han reparado escuelas, calles; se ha llevado agua, electricidad; se ha instalado drenaje (tareas que antes ejecutaban diversas dependencias), pero no se establecen mecanismos para su mantenimiento ni los beneficiados tienen un trabajo remunerado que les permita pagar estos servicios. Hasta 1992 se inició la promoción de actividades productivas a través del programa Empresas Solidaridad y de préstamos a la palabra, pero aún se carece de un balance de esta iniciativa.³⁵ La rebelión zapatista con la que se inició el año de 1994 puso en entredicho los éxitos del Pronasol tan pregonados por el gobierno y tan admirados por ciertos analistas nacionales y extranjeros.

³⁴ Josué Sáenz. “México visto por Adam Smith”, en *Vuelta*, núm. 197.

³⁵ Investigadores del COLMEX y del ITAM cuestionaron la viabilidad del Pronasol al considerar que la canalización de los recursos se había hecho sin transparencia alguna; destacaban que los sectores más pobres del país no habían sido los destinatarios principales, por lo que ese programa no cumplía su principal objetivo; además, el gobierno se había negado sistemáticamente a revelar el gasto por municipios o poblaciones menores, lo cual dificultaba la evaluación y lo volvía sospechoso. Por otra parte, numerosos testimonios de campesinos, que salieron a la luz a raíz del conflicto en Chiapas, confirman ampliamente estas aseveraciones. No obstante, las cantidades gastadas para combatir la pobreza fueron enormes: en 10 años (1984-1993) el gasto total acumulado, incluido el Pronasol, alcanzó 26,603,866,000 nuevos pesos (*El Financiero*, 27 de enero de 1994). ¿Dónde ha ido a parar esta impresionante cantidad de dinero?

5. Los límites del modelo³⁶

La aplicación del modelo neoliberal ha creado graves distorsiones, por lo que en lugar de “círculo virtuoso” puede decirse que se ha generado un “círculo perverso”.

5.1. Las inversiones extranjeras

El modelo es sumamente vulnerable porque depende cada vez más del exterior: inversiones, empréstitos, repatriación de capitales —factores que están fuera de control— y se ha centrado esencialmente en la capacidad de México para atraer los capitales extranjeros. Las inversiones que han llegado tienen un alto componente especulativo y no productivo. Según el Informe anual 1993 del Banco de México, la inversión extranjera directa (IED) ha perdido presencia dentro del flujo total del capital foráneo al aportarsólo un 14.7% en ese año, mientras en 1990 significó el 57% del monto total captado por el país.³⁷

Por otro lado, entre 1989 y 1993 la IED, excluyendo la realizada por el sector maquilador, apenas alcanzó a financiar en 12.4% en promedio el gasto generado por las compras de mercancías en el exterior. Esto significa que sólo 1.2 de cada 10 dólares pagados por México a los proveedores externos provino de la inversión foránea destinada estrictamente a inversiones productivas. Si bien en el mismo periodo la IED ascendió a 23,843 millones de dólares, su distribución fue un tanto desequilibrada puesto que 54.4% se canalizó al sector servicios, 34% a la industria, 10.8% al comercio y únicamente 0.8% al sector agropecuario.³⁸

³⁶ El análisis de los límites del modelo se terminó en abril de 1994, antes del colapso financiero de diciembre. Empero, las limitaciones del modelo podían percibirse ya desde entonces, como puede verse en este apartado.

³⁷ Véase “Perdió presencia la IED en los tres últimos años: pasó del 57% al 14.7%”, *El Financiero*, 6 de abril de 1994.

³⁸ Fuente: Área de análisis económico de *El Financiero* con datos de SECOFI y BANXICO. Véase “Escasa la cobertura de la IED sobre las importaciones: 12.4% entre 1989 y 1993”, *ibid.*, 25 de abril de 1994.

5.2. La apertura comercial

En la actualidad, el país está excesivamente abierto al exterior y esta apertura se hizo de una manera demasiado repentina: de una economía cerrada se pasó abrupta y precipitadamente a una de las cinco economías más abiertas del mundo, sin dar tiempo a que la producción nacional se adaptase; no se tomaron medidas para proteger a la industria interna ni se elaboró un plan de desarrollo industrial.³⁹ Esto ha provocado desde 1992 un estancamiento e incluso quiebras con el consiguiente desempleo.

Además, esta situación engendró un gran deterioro en los términos del intercambio. No se ha creado un sector exportador dinámico, las exportaciones sólo crecieron durante el sexenio (1989 y julio de 1994) 11% en promedio.⁴⁰ Hay que agregar que la sobrevaluación del peso en 1994 también trabajó en contra de las exportaciones. Mientras tanto, las importaciones se incrementaron: por cada dólar recibido por exportaciones en 1980 salieron 1.2 por importaciones y en 1993 la proporción se amplió de uno a 1.6 dólares.⁴¹

³⁹ La dirigencia empresarial ha indicado en múltiples ocasiones la necesidad de poner en marcha un plan de emergencia para defender las empresas y el empleo "porque los efectos secundarios del programa de ajuste y estabilización empiezan a cobrar sus primeras víctimas y amenazan con detonar una situación explosiva". Sin embargo, las autoridades hacendarias se han mostrado reacias a relajar la disciplina fiscal y la lucha contra la inflación. Véase "La ausencia de una política industrial y agrícola congruente con el acelerado proceso de apertura comercial pone en riesgo ya la estrategia económica de la administración del presidente Carlos Salinas", *ibid.*, 17 de mayo de 1993, p. 6.

⁴⁰ Véase "Débil respuesta del sector exportador en este sexenio; crecieron 11% en promedio las exportaciones", *ibid.*, 14 de octubre de 1994.

⁴¹ Véase "Las exportaciones mexicanas no reflejan las metas fijadas por la reforma comercial de 85", *ibid.*, 9 de febrero de 1994.

Balanza de Pagos (miles de millones de dólares)

Concepto	1992	1993	1994
Cuenta corriente	-24.8	-23.4	-28.5
Balanza comercial	-15.9	-13.5	-17.6
Exportaciones	46.2	51.9	60.3
Importaciones	62.1	65.4	78.0
Cuenta de capital	26.5	30.9	16.3
Inversión extranjera	22.4	33.3	12.4
directa	4.4	4.9	3.3
de cartera	18.0	28.4	9.0

Fuente: Banxico, *Informe anual 1993*.⁴²

5.3. La distribución del ingreso

En lugar de conducir a una repartición menos desigual, el modelo ha favorecido una aguda concentración del ingreso y un empobrecimiento de las mayorías —incluyendo en ellas la clase media, que, según el modelo, debía crecer—, provoca inestabilidad y tensiones sociales, la más grave estalló en Chiapas en enero de 1994.

Según cifras del INEGI, en 1984 el 10% de la población concentraba el 33% del ingreso nacional; en 1993 aumentó su tajada a 38% y en el mismo lapso el resto de la sociedad disminuyó su participación en la riqueza de 67 a 62%.⁴³

Y de acuerdo con un estudio elaborado por el Centro de Análisis e Investigación Económica (CAIE) del ITAM, la desigualdad en la distribución del ingreso se ha acentuado aun más a partir de 1989. Si se consideran los dos deciles más altos, en términos de riqueza, de la población y los dos más bajos, se ve que los primeros concentraban

⁴² *Ibid.*, 2 de abril de 1994. Las cifras de 1994 provienen de informaciones elaboradas por *El Financiero* con datos de Banxico. Las cifras sobre inversión extranjera para 1994 son de enero a junio. Véase *ibid.*, 22 de octubre de 1994 y 11 de diciembre de 1994.

⁴³ *Ibid.*, 28 de septiembre de 1993.

en 1992 más de la mitad del ingreso total (54.18%) contra sólo el 4.28% para los segundos.⁴⁴ El BID ha señalado que en México el nivel de pobreza de la población creció 6.18% entre 1980 y 1993 y pasó de la octava a la décima posición en su producto *per cápita* en América Latina, lo que coloca al país por debajo de Bahamas, Barbados, Argentina, Trinidad y Tobago, Venezuela, Uruguay, Chile, Surinam y Paraguay.⁴⁵

5.4. Las perspectivas en 1994

A mediados de abril de 1994 (momento en que se terminó este trabajo), el panorama que presentaba México era ya bastante sombrío. El mismo día en que el TLC entraba en vigor (1 de enero de 1994) explotó la protesta social largamente incubada y sus efectos siguen siendo impredecibles. El asesinato del candidato priista a la presidencia (marzo de 1994) complicó aún más las cosas (al cual se agregó, en septiembre, el homicidio de José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI).

En lugar de crecer, el país se encontraba en abril ya en una franca desaceleración. Los informes de Banxico y del INEGI sobre el año 1993 presentaban un PIB de 0.4% para un crecimiento demográfico de 2.1%, con una PEA estimada en 33.7 millones de la cual 23% estaba desempleada o subempleada, es decir, más de ocho millones de personas. Entre 1991 y 1993 se debieron de crear alrededor de 4.2 millones de nuevas plazas, pero la ocupación no solamente dejó de crecer sino que se cancelaron cerca de 450 mil fuentes de trabajo. La tasa de desempleo abierto pasó, oficialmente, de 2.8 a 3.4% entre 1992 y 1993; esta última cifra era la más alta desde 1988, cuando fue de 3.6%.⁴⁶ (De acuerdo con una encuesta del INEGI realizada en noviembre de 1994, el desempleo abierto había crecido a 3.9%).⁴⁷

⁴⁴ Véase "La reforma económica incapaz de incorporar al 13% de la PEA a la producción. Desde el inicio del sexenio se acentuó la desigualdad", *ibid.*, 2 de febrero de 1994.

⁴⁵ Véase "México, décimo lugar en AL en ingreso por habitante", *ibid.*, 11 de abril de 1994. Para 1993, según el BID, el PIB *per cápita* se estima en 2,289 dólares.

⁴⁶ *Ibid.*, 5 de abril de 1994.

⁴⁷ *Ibid.*, 19 de enero de 1995.

Esta situación provocó el surgimiento incontenible de la economía informal, así como la proliferación de las actividades ilegales. En su informe de septiembre de 1993, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indicaba que en México el 56% de la ocupación total se localizaba en las actividades informales, en detrimento del empleo formal.⁴⁸ Por su parte, la Secretaría de la Defensa Nacional informó que en los últimos cinco años se habían incrementado considerablemente los cultivos de marihuana y amapola.

	Cultivos de amapola		Cultivos de marihuana	
	Plantíos	Hectáreas	Plantíos	Hectáreas
1989	70,420	5,343	82,973	6,341
1993	101,747	8,628	137,058	10,795

Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional.⁴⁹

Con el ingreso al TLC, el desequilibrio comercial se acentuó: en los dos primeros meses de la entrada el déficit de la balanza comercial había empezado a incrementarse. La SHCP informaba que en febrero se había registrado un déficit de 1,526 mdd, resultado de un monto total de importaciones por 6,016 mdd, contra 4,490 mdd de exportaciones. Las importaciones que tuvieron mayor incremento fueron las de consumo con 13.4%, seguidas por las de bienes intermedios con 10.5% y las de capital con 9.3%.⁵⁰ Según la SHCP, el déficit comercial en 1994 fue en realidad de 18,541, cifra superior en 37.5% a la del año anterior. En las compras al exterior destaca el alto nivel de bienes de consumo, de 9,511 mdd en relación con 4,823.5 mdd de bienes intermedios y 13,321.8 mdd de bienes de capital.⁵¹

Así pues, muchos factores: altos pagos del servicio de los pasivos externos y el déficit de la cuenta corriente; el incremento de las tasas de interés en Estados Unidos, que aumentaría la deuda externa del sector privado; el menor atractivo de la Bolsa de valores; las malas

⁴⁸ *Ibid.*, 13 de octubre de 1993.

⁴⁹ *Ibid.*, 25 de enero de 1994.

⁵⁰ *Ibid.*, 16 de abril de 1994.

⁵¹ *Ibid.*, 18 de febrero de 1995.

expectativas de la economía mexicana y los problemas políticos se conjugaban para colocar nuevamente al país en una situación delicada cuando el sexenio estaba por terminar. El colapso financiero de diciembre, cuyas consecuencias catastróficas estamos viviendo, no hicieron sino confirmar lo que se veía venir desde tiempo atrás.

6. Las transformaciones del Estado

¿Se puede decir que México cambió su Estado de bienestar por uno neoliberal? Para Denise Dresser, las reformas condujeron a una nueva forma de estatismo de carácter dual que, por una parte, impulsó una política económica neoliberal y, por la otra, aplicó una política social “neopopulista” que sirvió para asegurar la supervivencia política del grupo en el poder. En nombre de la eficiencia promovió la desregulación y la liberación de la economía, pero al mismo tiempo aumentó las asignaciones discrecionales del gasto público para apoyar a sectores “ineficientes”, es decir, no productivos. El objetivo de esta canalización “ineficiente” de recursos fue el de asegurar el consenso político en un contexto de ajuste estructural del que no se quería perder el control. Fue así como, para mantenerse en el poder, la “fracción eficientista” (o sea, la élite en el poder) canalizó recursos a través de Pronasol, con el fin de compensar a los pobres y ganarse aliados mediante una intervención estatal de tipo discrecional.⁵²

A nuestro parecer, las reformas emprendidas en la última década no condujeron a una modernización de corte liberal; entre un modelo de Estado (benefactor) y otro (pretendidamente liberal) se observan elementos que permanecen (como el sistema de poder presidencialista que se niega a desaparecer) y otros nuevos que implican una ruptura con los anteriores (como la apertura comercial).

Se festinó y promocionó el mejoramiento del manejo de las finanzas públicas, pero la crisis de diciembre vino a mostrar su enorme fragilidad; al privatizar una gran cantidad de paraestatales, la

⁵² Denise Dresser. “El Leviatán paradójico: el nuevo Estado mexicano”, en *Zona Abierta*, 27 de octubre de 1992.

dimensión del Estado se redujo. No obstante, hemos visto que la administración pública aumentó personal y dependencias: durante el sexenio desapareció una secretaría (Programación y Presupuesto), pero se crearon 15 nuevas subsecretarías y ocho direcciones generales.⁵³

La intervención (dirigismo) del Estado en la economía no ha desaparecido: es cierto que ha dejado de ser patrón al privatizar empresas y que ha liberado, aunque no lo suficiente, la economía al desreglamentar los intercambios mercantiles. Sin embargo, sigue interviniendo a través de rígidas políticas monetarias y financieras que, para retener la inversión, fijan altas tasas de interés que absorben recursos y fomentan la especulación, lo que afecta la producción nacional—en particular la mediana, la pequeña y micro industria, que representa el 98% de los negocios y suministra el 50% de los empleos— y a las actividades agropecuarias que también padecen una grave crisis que recae sobre el México profundo (campesino e indígena), lo que es fuente de profundos conflictos sociales y culturales.

En realidad, el modelo ha orientado todas sus estrategias a la atracción de inversiones, al ingreso al TLC y a beneficiar a una pequeña élite incrustada en el seno del poder, lo que le ha permitido hacer grandes negocios: con todo y la famosa “modernización”, muchos síntomas indican que la relación política-negocios no ha cambiado, sólo mudó la composición del grupo privilegiado.

A través del PECE (Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico) se ha mantenido un control de precios y salarios que ha tenido efectos benéficos sobre la inflación pero que ha limitado la capacidad de modernización industrial y contraído el mercado interno. Además, es preciso recordar que el éxito del PECE se ha logrado a través de las viejas estructuras corporativas del Estado posrevolucionario: las cúpulas empresariales y sindicales, sin que sean consultadas las bases.

El modelo ha creado grandes desequilibrios (entre las diversas ramas productivas, en la balanza comercial y la cuenta corriente, en la distribución del ingreso e incluso entre las regiones) que contradicen a la teoría liberal que sólo admite desequilibrios menores.

⁵³ Véase el *Anexo estadístico del V Informe de gobierno*.

Por su parte, las políticas sociales del antiguo Estado benefactor, que en muchos casos tuvieron un tinte populista, se han reducido y modificado: ya no se ejercen a través de diversas dependencias gubernamentales (Salubridad, Educación, Infonavit, etc.) y mediante estrategias globales, sino que se han concentrado en Pronasol, obedecen a consideraciones más bien inmediatistas y electorales y dependen directamente de la Presidencia, lo cual permite calificarlas de "neopopulistas".

En contrapartida, se resiente la ausencia de una eficaz intervención estatal en la elaboración de programas industriales y educativos, que permitirían la inserción de la economía nacional y de los recursos humanos dentro de los requerimientos económicos y técnicos del porvenir. En efecto, la brutal apertura comercial dejó a la producción nacional a merced del libre juego del mercado internacional y aquí sí hubiera sido positiva una intervención estatal para llevar a cabo una apertura paulatina y prudente que lograra preparar la economía mexicana a una tremenda competencia con el primer país del planeta. El éxito del modelo en los países del este asiático se basó en una atinada intervención del Estado para que la política aperturista permitiera ir incorporando y estimulando la producción interna, para lo cual también se incitó la capacitación profesional.

Por último, cabe recordar que los postulados de la ideología liberal no sólo demandan menos participación del Estado en la actividad económica, sino también el desarrollo de una sociedad civil autónoma que pueda expresarse en el marco de una vida eminentemente democrática, única vía para impedir los excesos (y errores) estatistas y del libre mercado. Hasta ahora aún no ha llegado para México la modernización política, porque el Estado y la élite gobernante siguen impidiendo la emergencia de una sociedad civil fuerte e independiente; continúan con sus prácticas políticas antidemocráticas, como el ya tristemente célebre "dedazo", y no parecen aceptar en los hechos una auténtica competencia electoral (lo que permitiría desahogar una buena parte de la actual tensión social), actitud que puede constituir un grave error histórico con consecuencias incalculables.

Bibliografía

Periódico *El Financiero*, enero de 1992- diciembre de 1994.

Revistas:

Cahiers des Ameriques Latine, 1992, núm. 14.

Nexos, febrero de 1990, núm. 146; abril de 1990, núm. 148; julio de 1990, núm. 151; febrero de 1991, núm. 158.

Problèmes d'Amérique Latine, abril-junio de 1991, núm. 1; abril-junio de 1992, núm. 5.

Proceso, 2 de julio de 1990, núm. 713; y 30 de julio de 1990, núm. 717.

Vuelta, abril de 1993, núm. 197.

Zona Abierta, 27 de octubre de 1992.

Auvernny-Bennetot, Philippe. *La dette du Tiers Monde*, La Documentation Française, París, 1991.

Alcantara, Miguel y Antonia Martínez (comps.). *México frente al umbral del siglo XXI*, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, Madrid, 1992.

Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993.

Ayala Espino, José. *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, FCE, México, 1988.

Cordera, Rolando y Carlos Tello. *México, la disputa por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1981.

Dresser, Denise. *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*, San Diego, Universidad de California, 1991.

Duvignaud, Jean. *La sociologie*, Denoel, París, 1972.

Hansen, Roger. *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México, 1971.

Labastida, Julio. "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", en *El perfil de México en 1980*, Siglo XXI, México, 1973.

Rebolledo, Juan. *La reforma del Estado en México*, FCE, México, 1993.

- Revueltas, Andrea. *México: Estado y modernidad*, UAM-Xochimilco, México, 1992.
- Rogozinski, Jacques. *La privatización de las empresas paraestatales*, FCE, México, 1993.
- Rosanvallon, Pierre. *La crise de l'Etat providence*, Seuil, París, 1984.
- Vernon, Raymond. *El dilema del desarrollo económico de México*, Diana, México, 1966.
- Wilkie, James. *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, FCE, México, 1978.
- Zaid, Gabriel. *La nueva economía presidencial*, Grijalbo, México, 1994.

SEGUNDA PARTE

La Gestión Pública de la Transición

Regulación económica y legitimación social: los límites del proyecto neoliberal en México

*Ernesto Soto Reyes Garmendia**

I. Una proposición metodológica para el estudio de la transición

Con mucha frecuencia se afirma que la década de los años ochenta ha significado para México un parteaguas en los mecanismos de regulación sobre los que se basaron tanto el desarrollo económico posterior a la segunda guerra mundial como el control del poder político posrevolucionario. La evidencia empírica de las tendencias macroeconómicas y el giro en la práctica política gubernamental a partir de los años ochenta avalan ampliamente aquella afirmación la que sin embargo, en sí misma, poco nos explica sobre las razones, tendencias y consecuencias de tales modificaciones.

La intención de este trabajo es discutir algunas constantes y rupturas en los mecanismos de regulación económica del modelo de desarrollo mexicano de las dos últimas décadas. Asimismo, en este trabajo se intenta avanzar algunas hipótesis sobre las tendencias observables en la formación de un nuevo modo de regulación a partir

* Departamento de Política y Cultura, UAM Xochimilco.

de los años ochenta. Antes de hacer esto es pertinente introducir algunos señalamientos metodológicos:

Los periodos de estabilidad política y crecimiento económico en cualquier sociedad y tiempo son el resultado del proceso histórico a través del que se conforma la matriz de mecanismos de regulación y de variables institucionales mediante los que se asegura la reproducción del conjunto social. La historia nos demuestra, sin embargo, que estos periodos de estabilidad y crecimiento no son permanentes. Al contrario, de tanto en tanto, las convulsiones económicas y políticas ponen en evidencia la obsolescencia de estos mecanismos de regulación y su insuficiencia para asegurar aquella reproducción social. Se abre entonces una etapa de crisis, de convulsiones y cambios.

El análisis riguroso de los periodos de crisis y de los cambios económicos y políticos que los acompañan no es siempre fácil debido a que estas transformaciones no se presentan de una manera pura; por el contrario, son el resultado de la articulación entre la inercia de lo antiguo y la dinámica y contratendencias de lo nuevo, que lucha por abrirse paso. Esta dificultad en el análisis es mayor en el estudio de la coyuntura, toda vez que las instituciones y formas de regulación anteriores aparecen aún como hegemónicas, en tanto que las nuevas que se incuban, por su incipiente desarrollo, no son fáciles de identificar como las otras formas de regulación que serán dominantes a la salida de la crisis. La articulación entre lo "viejo" y lo "nuevo" hace aún más difícil esta tarea. Se plantea así un problema práctico (político), la identificación de las nuevas tendencias para elaborar cursos alternativos de acción.

Para estudiar las tendencias y rupturas de los mecanismos de regulación, dos cuerpos teóricos resultan útiles como herramientas de análisis; uno de estos es la Teoría de la regulación y el otro, el concepto de Revolución pasiva.

En relación al segundo de estos paradigmas, Antonio Gramsci aseguraba —parafraseando a Marx— (Carlos Marx 1984, p. 67) que: 1) Ninguna formación social desaparece mientras las formas productivas que se desarrollan en su interior encuentran aún posibilidades de ulteriores movimientos progresivos, y 2) Que la sociedad

no se plantea objetivos para cuya solución no se hayan dado ya las condiciones necesarias (Antonio Gramsci, 1975, p. 96). Respecto a estos dos apogemas clásicos de la economía política, Gramsci nos advierte que deben ser tomados críticamente y depurados de todo residuo de mecanicismo y fatalismo (*ibid.*, p. 96), incorporando el análisis del equilibrio de fuerzas políticas y sociales.

Para comprender el problema de la transición Gramsci desarrolla el concepto de "Revolución pasiva" como un "canon" general de historia y de la ciencia política. La Revolución pasiva sería la síntesis histórica mediante la que la tesis emergente (esclavista, feudal, monárquica, capitalista, neoclásica, etc.) asimila a su oposición dialéctica (esclavos, siervos, vasallos, proletariado, keynesianos, etc.), que lucha por superarla. En este proceso, la falta de conciencia en los agentes económicos y políticos de la antítesis acerca de los objetivos de la tesis las hace poco conscientes de sus propios objetivos, impidiéndoles influir en forma equivalente a su peso específico en la sociedad.

Esta argucia en el arte de la política se logra (en los periodos de crisis) mediante la incorporación de las demandas de la antítesis al proyecto político de la tesis, aun cuando esto sea al límite de mantener un equilibrio político favorable a la tesis, mediante el cual pueda convertirse en dominante. Es así que durante la transición, las nuevas formas de regulación (incluidas las económicas) son anteceditas por un nuevo equilibrio de fuerzas políticas, resultante de la lucha entre los agentes económicos y políticos por establecer una salida a la crisis, más favorable a sus intereses. Así, las crisis del régimen de acumulación replantean no solamente los mecanismos de regulación económica, sino principalmente las formas de representación y de poder que las anteceden.

Por otra parte, y ya en el terreno de la teoría de la regulación, las formas concretas que adquieren aquellas transformaciones o metamorfosis de la tesis se expresan en las instituciones (el Estado, la moneda, la relación salarial, la cultura política, la religión, etc.), las que a su vez forman una matriz de formas de regulación, en una sociedad, un tiempo y un espacio determinados. De esta manera, el

análisis de la transición debe fundarse en el estudio riguroso de los saldos económicos y políticos de las crisis, en la observación de las regularidades y rupturas económicas y sociales y en la identificación de las transformaciones que se operan en las instituciones. Tal como lo dice Robert Boyer: "Se trata de estudiar el impacto del conjunto de relaciones sociales sobre las regularidades económicas [o sea], la conjugación de los mecanismos que concurren a la reproducción de conjunto, habida cuenta de las estructuras y formas sociales en vigor" (Robert Boyer, 1986, p. 30).

II. Regularidades y rupturas del modo de regulación en México

En un intento de análisis como el anterior surge el problema de cómo identificar cuáles son las instituciones que han dejado de operar como eje de la regulación, así como cuáles son aquellas que se incuban como la matriz económica y social, llamada a convertirse en el "núcleo duro" de un nuevo modo de regulación.

Una alternativa para este análisis es el estudio de las regularidades y las rupturas económicas y políticas, a partir de las que pueden observarse aquellos cambios institucionales. Tal y como escribe A. Lipietz, "se trata [...] de estudiar en ellas mismas, cada formación social nacional y destacar, con las armas de la historia, de la estadística, de la econometría, la sucesión de estos regímenes de acumulación, de estos modos de regulación; de hacer el análisis concreto de su desarrollo y de su crisis, en los que las relaciones exteriores pueden tener un rol más o menos grande". (Alain Lipietz, 1986, p. 20).

Basados en este método, trataremos de establecer las características, evolución y agotamiento del modo de regulación e instituciones sobre las que se fundan tanto la acumulación de capital como las formas de dominación política al momento del estallido de la crisis de 1982. De este análisis, trataremos de desprender algunas explicaciones sobre las nuevas formas de regulación que parecen surgir como dominantes, en respuesta a aquella crisis económica y política. Para

tal fin, analicemos a continuación algunas de estas regularidades y rupturas en el modo de regulación y en las instituciones para el caso de México, comparando el periodo de 1961-1981 con el de 1982-1992:

1. Una constante durante ambos periodos es el importante peso del sector público en la dirección del desarrollo económico. El periodo 1961-81 podría caracterizarse como de "intervención estatal para la sustitución de importaciones". Durante este, el ahorro, el gasto y la inversión del sector público, así como su intervención en la producción de bienes y servicios, es el motor del crecimiento económico. El Estado transfirió recursos del sector paraestatal (y ejidal) al privado-industrial por la vía del subsidio de materias primas y de mercancías y servicios destinados a impulsar la sustitución de importaciones. Este proyecto de desarrollo "hacia adentro" encontró, sin embargo, su límite ante las nuevas tendencias de apertura comercial y de competencia internacional.

Además, la administración del aparato económico del sector público derivó en una burocracia gigantesca, dispendiosa e ineficiente que a principio de los años ochenta representaba una importante fuente de inestabilidad financiera, expresada en el creciente déficit del sector público, que entre 1970 y 1982 pasó del 2 al 7% del PIB. Lo anterior creó el campo propicio para el desarrollo de las tesis neoliberales, las que atribuían a la intervención del Estado el origen de los desequilibrios económicos del país.

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se inicia una profunda desincorporación (por la vía de la privatización o desaparición) de empresas y organismos del sector público, sin precedente en la historia del país. Las empresas y organismos del sector público que habían aumentado de 322 a 1155 entre 1971 y 1982, disminuyen a 449 en 1988 y a 308 en 1991. Muchos analistas coinciden en afirmar que la privatización de las empresas paraestatales significa la paulatina retirada del sector público de la esfera económica. Me parece que esta afirmación es cuando menos parcial.

Consideremos en primer lugar que la privatización del sector público surge como propuesta del aparato gubernamental (no podríamos aceptar la tesis simplificadora que esta estrategia es el resultado

mecánico de las propuestas del FMI, aun y a pesar de su importante peso específico). Pareciera mas bien que a partir de 1982 nos encontramos ante una nueva ola de "Revolución pasiva" en la que la tesis neoliberal al interior del aparato gubernamental logra imponer una "nueva racionalidad económica y política".

Esta tesis encuentra un ambiente favorable a su desarrollo en el ámbito económico y político internacional (cf. Margaret Thatcher en Inglaterra, Ronald Reagan en Estados Unidos, etc.); según ésta, al Estado le corresponde la planificación global del desarrollo, a la que se somete (cuando menos formalmente) el sector empresarial, en tanto que a éste le corresponde la función de dirigir y ordenar la producción material y el intercambio. No podemos dejar de acotar la fragilidad de esta racionalidad, sobre todo a la luz de la atomización de las decisiones sobre el ahorro e inversión privados, producto de la competencia intercapitalista y de la búsqueda de la maximización de utilidades. Sin embargo, es en esta lógica que se ubica la nueva inserción del Estado en la economía a partir de la crisis de 1982.

A pesar de la penetración de la ideología neoliberal, es el Estado (y no el mercado) el que continúa siendo el árbitro de las contradicciones entre los intereses particulares (el PECE es un ejemplo ilustrativo). El Estado, ahora desprovisto de su fracción alícuota de capital, puede ejercer este arbitraje más "racionalmente". Esta nueva racionalidad no aminora la intervención del Estado en la economía; cambia su carácter, desplazándola hacia formas más modernas (financieras), más en consonancia con la nueva inserción de México en la división internacional del trabajo (regulación del comercio exterior, de la inversión extranjera, etc.).

2. Una de las rupturas más evidentes entre ambos periodos es la del fin del vigoroso crecimiento económico que caracteriza a la economía mexicana durante el periodo posterior a la segunda guerra mundial. Entre 1961 y 1981 la economía mexicana registra una tasa media anual de crecimiento del PIB cercana al 7%, superior a la de los países de la OCDE, en particular durante el periodo 1974-78, cuando el crecimiento de los países más industrializados fue la mitad del obtenido por la economía mexicana.

El segundo periodo (1982-1992), por el contrario, se caracteriza por el desplome del crecimiento económico (crecimiento del PIB de solamente 1.5% promedio anual). A fin de los años sesenta, el modelo de sustitución de importaciones basado en la producción de bienes de consumo para el mercado interior se ha agotado. La irrupción de la crisis se ha incubado y se potencia mediante una gradual y permanente crisis de valorización del capital financiero e industrial. El estallido de la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, ya presente al inicio de los años setenta, se pospone sin embargo en razón de tres mecanismos de regulación económica: la producción petrolera, el endeudamiento exterior e interior y el gasto del sector público.

En 1982 el contrachoque petrolero y la crisis del endeudamiento cancelan aquellos mecanismos reguladores. Asistimos al desplome de la inversión, a una nueva macrodevaluación del peso y a una fuga masiva de capitales. En este año, el país se declara insolvente ante los acreedores internacionales. Los mecanismos atemperadores de la crisis han perdido su eficacia reguladora, abriéndose un periodo de crisis de onda larga.

3. Otra ruptura entre los dos periodos analizados tiene que ver con el carácter del impulso al crecimiento; esto es, con el núcleo de actividades económicas más dinámicas alrededor de las que se concentran las inversiones productivas y las prioridades de la política económica.

Hasta 1970 este impulso viene dado, como vimos, de la sustitución de importaciones de bienes durables destinados al mercado interior y, por tanto, del consumo interior. Durante el periodo de transición (1970-81), la producción petrolera y el gasto del sector público dan cuenta de este crecimiento. Finalmente, el motor de crecimiento (o más propiamente dicho, el atemperador del estancamiento) durante el periodo 1982-93 es atribuible a las exportaciones manufactureras. Así, los datos macroeconómicos sugieren que después de la crisis financiera de 1982 se abre un nuevo modo de regulación, basado en la apertura de la economía y que apunta al establecimiento de un nuevo modelo secundario exportador, comandado por el capital extranjero, principalmente de Estados Unidos.

4. Una dificultad en la transición hacia este modelo secundario exportador y que es característica de ambos periodos es la debilidad del sector I productor de bienes de producción, que en su mayor parte permanece fuera de la estructura industrial mexicana. Varios factores han influido en esta limitante estructural.

En primer lugar, el esquema proteccionista de la economía mexicana durante el periodo de sustitución de importaciones inhibió el desarrollo de una “cultura de la producción”, esto es, ante las ganancias extraordinarias y de corto plazo del periodo sustitutivo de importaciones; sin el estímulo de la competencia internacional y, como veremos más adelante, debido al carácter especulativo de la burguesía nacional, el proteccionismo estatal derivó en la creciente obsolescencia y pérdida de competitividad del aparato industrial.

Por otra parte, durante los años setenta, la dependencia del sector industrial respecto a la industria petrolera provocó malformaciones en el aparato industrial manufacturero, que se manifestaron claramente durante los contrachocos petroleros de 1981 y 1986, provocando desindustrialización y parálisis industrial. La ausencia de un plan coordinador de largo plazo contribuyó a que durante los años setenta la industrialización se haya realizado sobre bases anárquicas.

5. Adicionalmente, las dificultades y la lentitud en la transferencia y adaptación de la tecnología de punta deprime la ganancia de productividad, debilitando la competitividad de la producción manufacturera mexicana.

El retraso en la matriz tecnológica provoca así la subsistencia de una planta industrial obsoleta y no competitiva a nivel internacional (al menos en los que se refiere a la productividad del trabajo). La excepción de esta variable estructural —y aquí encontramos una ruptura en las tendencias— son algunas industrias que se han establecido o se han modernizado en los años ochenta con tecnología de punta, tal es el caso de la automotriz, la química, y la electrónica, ligadas a capitales trasnacionales y a la exportación. Sin embargo, la mayoría de las micro, pequeñas y medianas industrias permanece con un retraso en relación con la matriz tecnológica y con las formas “modernas” de organización del trabajo. Esto provoca en el largo

plazo una incertidumbre sobre la eficacia del nuevo modo de regulación económica, en virtud de la polarización tecnológica y de su dependencia de los centros de decisión del exterior, no siempre compatible con las necesidades del desarrollo económico nacional.

6. En el marco de aquellas condiciones de retraso tecnológico y de falta de competitividad de la industria nacional, ¿cómo explicar el auge de las exportaciones manufactureras del periodo 1982-1992? o, dicho de otro modo, ¿qué mecanismos de regulación han propiciado la inversión para la exportación? Analizaremos dos de ellos que nos parecen centrales: la apertura económica y la gestión gubernamental de la relación trabajo-capital. Comencemos en este apartado por la apertura económica.

El aumento de las exportaciones manufactureras puede explicarse en primer lugar por la apertura de la economía al mercado internacional. Esta se inicia desde el auge de las exportaciones petroleras y del endeudamiento exterior, durante la década anterior. Hacia la mitad de los años sesenta, el esquema de "autarquía relativa" de la economía mexicana ha sido barrido, conformándose una nueva inserción de México en la división internacional del trabajo (como exportador de petróleo) y en el flujo internacional de capitales (como gran deudor de la banca internacional).

La siguiente fase de esta nueva apertura (ahora como exportador de bienes manufactureros) se caracterizó por el abandono de las políticas proteccionistas del periodo sustitutivo de importaciones y por el auge de las exportaciones manufactureras. Esta nueva fase se inicia en 1986 con la incorporación de México al GATT y se consolida con la modificación (liberalización) de la legislación aduanera y comercial, en particular a partir de 1987. La formación del mercado de libre comercio de América del Norte fue el objetivo y la consecuencia lógica de esta apertura económica.

7. Otra ruptura entre los dos periodos analizados, y que se deriva de la apertura de la economía mexicana, es la nueva inserción de México en la división internacional del trabajo. Así, mientras que durante el periodo de sustitución de importaciones el país rechazó su pertenencia a organismos de comercio internacional, a partir de 1986,

con el ingreso de México al GATT y con la ulterior firma de los acuerdos paralelos que dan paso a la formación del Tratado de libre comercio de América del Norte (TLC) en enero de 1994, México formaliza y exterioriza su apertura comercial con el exterior.

A pesar de las oportunidades que encierra el TLC, las tendencias recientes en su aplicación entrañan varios problemas que aparecen como límite a este nuevo modo de regulación. De entre ellos destacan dos tendencias: la reducción del mercado interior y el creciente deterioro de la balanza comercial. Abordaremos estas limitantes más adelante.

8. Entre las ventajas comparativas que se vienen construyendo para esta nueva inserción de México en la división internacional del trabajo está la de los costos diferenciales de la mano de obra mexicana, producto de la depresión de los salarios reales. Esta tendencia se inicia en 1977-78; sin embargo, es a partir de 1982 que aquella política se aplica de manera sistemática.

Es frecuente escuchar que son los bajos salarios (como ventaja competitiva) los que explican el auge de las exportaciones manufactureras. Esto es cierto para las empresas de alto contenido de mano de obra (como la industria maquiladora); sin embargo, atribuir el auge de las exportaciones solamente a los bajos salarios deja de lado el caso de las industrias de alta tecnología, en las que la característica no son los salarios bajos (cuando menos en relación con la media de la industria manufacturera mexicana), como es el caso de la industria automotriz. Por ejemplo, ésta representa en 1990 10% de la masa salarial de la industria manufacturera, mientras que entre 1988-1990 contribuyó con cerca del 40% del crecimiento de las exportaciones manufacturadas no maquiladas. El análisis del auge de las exportaciones debe entonces incorporar otros factores geográficos, de legislación laboral y ecológica, entre otros.

En relación con la política salarial gubernamental me parece más fecundo estudiarla en el marco de una estrategia global en la lucha contra la inflación y la estabilidad cambiaria y, por esta vía, la del establecimiento de una estrategia para abatir los precios comparativos de las exportaciones. La tendencia a la baja salarial (que acumula

ya 60% en el caso del salario mínimo en los últimos 10 años) es una característica más general del nuevo modelo secundario exportador.

El efecto combinado de la baja del salario real y de la caída de las inversiones en las ramas proveedoras del mercado interior (en particular de la pequeña y mediana empresas) han inhibido la demanda efectiva, frenando el impulso a la producción, el empleo y el consumo interior. En el largo plazo, la disminución de los salarios reales y la reducción del mercado interior actuarán como freno al modelo secundario exportador.¹

9. Un segundo límite en esta estrategia global de apertura económica y desarrollo de un modelo secundario exportador es que el auge de las exportaciones está asociado a un aumento más que proporcional de las importaciones, provocando el creciente déficit de la balanza en cuenta corriente de la balanza de pagos, la que ha pasado de 4 mil millones de dólares en 1980 al récord histórico de 24 mil millones de dólares en 1994 (Banco de México, indicadores 1994).

A partir de la década de los años ochenta (y aquí encontramos una ruptura) ya no se importa para poder exportar sino que se exporta para poder importar.

10. Otra ruptura mayor entre los dos periodos considerados es el desplome de la producción agrícola, que de los años cuarenta a setenta había contribuido a la acumulación por la vía de la oferta de materias primas y alimentos a precios relativos menores a los del mercado internacional. La política gubernamental de control de los precios agrícolas, así como la caída de las inversiones en el sector, sumieron a la agricultura —y en particular al sector productor de bienes de consumo— en una profunda crisis. A principio de la década de los setenta, la agricultura ha dejado de ser un resorte de la acumulación industrial.

La transferencia de valor del campo a la industria precipitó paralelamente el derrumbe de la forma ejidal de producción y el

¹ Otras experiencias de modelos secundario exportadores, como los de Corea y Taiwán, han basado su éxito en el objetivo estratégico de desarrollar en un primer momento el mercado interior como reserva de demanda para los excedentes estacionales de la producción. En un segundo momento esta estrategia ha conducido a una mejora permanente de los niveles de ingreso y empleo de la población.

resultado ha sido el aumento extraordinario de las importaciones de granos con el consecuente deterioro de la balanza comercial agropecuaria, la que pasó de un excedente de 806 millones de dólares en 1979 a un déficit de 384 millones de dólares en 1992 (NAFINSA y Banco de México 1981). En poco más de una década se perdió la autosuficiencia alimentaria. El SAM, el Procampo, la modificación al artículo 27 Constitucional, etc., poco han modificado esta situación; al contrario, la han profundizado, agudizando la crisis económica y social en el campo.

11. Una ruptura fundamental en las regularidades económicas de los periodos analizados es la violencia en la irrupción de las crisis financieras, en particular a partir de 1976. Las condiciones para esta violencia se fueron construyendo durante los años setenta. El círculo virtuoso: endeudamiento externo, inversión pública, empleo, dio paso al círculo vicioso: servicio de la deuda, déficit público, mayor endeudamiento exterior e interior. Por otra parte, en 1982 la banca internacional se niega a seguir otorgando créditos a México sin la garantía de un programa de choque que tuviera como ejes la reducción del déficit del sector público y el abatimiento de la inflación. A partir de 1987 la lucha contra la inflación pasó a formar parte central de la estrategia de desarrollo.

El éxito logrado en el control de la inflación está asociado por una parte —como ya señalamos— a la reducción del salario real y, por la otra, a la sobrevaluación del peso. El costo de esta lucha contra la inflación ha sido fuerte.

Por una parte, a partir de 1977 asistimos a la precipitación vertical de los salarios reales a la baja y, por la otra, al incremento exponencial del déficit de la balanza comercial y al aumento de las presiones sobre la paridad del peso mexicano respecto al dólar estadounidense, cuyo corolario fue la devaluación de diciembre de 1994 y sus secuelas desastrosas sobre el sistema financiero mexicano durante 1995.

12. Las crisis financieras han venido acompañadas del surgimiento de un ciclo político financiero novedoso. A partir de 1976, cada seis años, durante el periodo de transición del mando presidencial, asistimos

a la agudización de los efectos perniciosos de la devaluación, la fuga de capitales, crisis de confianza y especulación. Es importante señalar que este círculo vicioso está asociado a una constante "cultural". Me refiero al carácter especulativo y timorato de la burguesía nacional que, educada en la práctica de las ganancias fáciles y de corto plazo, durante las crisis reacciona especulando, fugando sus capitales, minimizando su riesgo y maximizando sus utilidades. Este fenómeno, nuevo por su magnitud, está asociado a la última ruptura que analizaremos: la de la estabilidad del sistema político.

13. La ruptura de los mecanismos de regulación señalada más arriba es antecedida o, si se prefiere, es resultado de un nuevo equilibrio de fuerzas al interior de las fracciones políticas de los grupos de poder. En los albores de los años ochenta, al interior del aparato gubernamental se desarrolla una intensa batalla ideológica y política para establecer las bases de un nuevo régimen de acumulación. Esta termina en 1982 con el advenimiento al poder del gabinete económico de la fracción neoliberal de la burocracia gubernamental y, en 1988, a la presidencia de la República. Las consecuencias políticas de esta nueva correlación de fuerza no son menores.

La estabilidad política posrevolucionaria está íntimamente ligada a la alianza estratégica del Estado y los trabajadores o, dicho con mayor propiedad, al corporativismo que ejerce el Estado sobre las demandas de todos los agentes económicos y sociales. Las contradicciones entre los actores sociales parecen condensarse al interior del Estado, que las pone nuevamente en equilibrio a partir de la negociación, el otorgamiento de prerrogativas, cuotas de poder y concesiones a los dirigentes de las corporaciones (incluidos los empresarios).

El nuevo estilo de concertar de los políticos, que por abreviar llamamos neoliberales, no renuncia a esta estrategia, pero invierte los términos de la negociación. Ya no es el Estado el que responde a las demandas de las corporaciones sino que son éstas, al menos las de los trabajadores, las que deben subordinar aquellas demandas al proyecto central del Estado, a cambio de concesiones coyunturales o promesas de largo plazo. Este esquema, de liberalismo social, a pesar del apoyo financiero para su realización (Pronasol, Procampo, etc.) ha derivado

en un proyecto autoritario en el que los mecanismos de legitimación política del Estado se ven debilitados. Si a lo anterior agregamos la permanencia de una democracia cada vez más cuestionada por la sociedad civil, tenemos como resultado la fórmula de una inestabilidad política que penetra por todos los poros de las instituciones del poder gubernamental.

Es así que paralelamente a la crisis económica asistimos a una crisis del triángulo virtuoso del sistema político mexicano (presidencialismo-partido oficial y corporativismo social), nítidamente expuesto desde 1988, en la elección presidencial y más recientemente en el levantamiento armado del EZLN y en los asesinatos del candidato a la presidencia y del Secretario General del PRI. Esta inestabilidad política se manifiesta también en la presencia cada vez más importante de contrapoderes de muy diversos signos, tales como el narcotráfico, la Iglesia y las ONG. Tal parece que la sociedad mexicana se desintegra y se recompone en la búsqueda de una nueva identidad política y cultural. Las elecciones de agosto de 1994 y el polémico triunfo electoral del partido en el poder acaso prolongan, pero no modifican, la agonía tendencial de los antiguos mecanismos de regulación del poder político en México. En esto, las rupturas y la continuidad son aún de difícil observación.

III. El nuevo modo de regulación y la legitimación social

La conclusión central que puede desprenderse de las observaciones anteriores es que, en el caso de México, la crisis del modo de acumulación basado en la sustitución de importaciones abre paso durante la década de los años ochenta a un nuevo ciclo restaurador de los mecanismos de regulación económica y de aquellos de legitimación política y social.

Los mecanismos de regulación económica se traducen en el establecimiento de un modelo secundario exportador, comandado por las fracciones del capital trasnacional (principalmente estadounidense) en el que el motor del crecimiento se traslada del consumo y el ahorro

interior hacia la exportación de manufacturas y la inversión extranjera. Este modelo ha modificado a profundidad todas las estructuras económicas y la lógica de la acumulación.

Sin embargo, a escasos tres lustros de su establecimiento, este nuevo modo de acumulación comienza a encontrar su límite en la asincronía con la que estos cambios en el modo de regulación económica han sido acompañados por una transformación de los mecanismos de regulación social. Dicho de otro modo, el modelo restaurador (o de revolución pasiva) ejecutado por la tesis neoliberal gobernante ha sido incompleto. Las modificaciones económicas no han sido acompañadas (y no podían serlo por las contradicciones antes señaladas) por medidas de legitimación política y social o bien éstas han sido insuficientes. Veamos algunos límites de este proyecto de gobierno:

1. Un primer límite de legitimación social de este proyecto gubernamental puede ser ubicado en el manejo de la demanda efectiva. En la lucha contra la inflación el gobierno le atribuye a los salarios la función reguladora del equilibrio del sistema de precios. Lo anterior se traduce, como vimos más arriba, en un desplome de los salarios reales (agudizado por el aumento a los servicios y mercancías que ofrece el Estado), pero también en una liberalización (no siempre legislada) de las formas de organización del trabajo y de las reformas contractuales. A las nuevas necesidades de acumulación, el gobierno ha respondido de manera pragmática, privilegiando la reorganización del espacio de la producción (en particular de la producción para la exportación) para recuperar la tasa de ganancia, en detrimento del consumo interior. Lo anterior, además de debilitar los mecanismos del corporativismo posrevolucionario ha minado las bases de legitimación social del proyecto económico y social en marcha.

2. Un segundo límite a la legitimación del proyecto gubernamental está ligado a la reducción de la participación del Estado en la economía. El adelgazamiento de la burocracia estatal la ha replegado al gobierno central y a algunas empresas que permanecen en propiedad del Estado. Con ello, ha minado el espacio para el ascenso político y económico de sus cuadros medios y altos, en particular los del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El retiro del Estado de los

espacios de la producción y administración de bienes y servicios ha sido inversamente proporcional a la capacidad de impulsar su proyecto clientelar, multiplicador de apoyos políticos a su gobierno.

De la misma manera, la reducción en el gasto del sector público induce una disminución en la contratación de obras y adquisiciones, reduciendo el margen estatal de negociación con empresarios y contratistas, tan importante en la acumulación originaria de gran número de personas físicas y morales aliadas al gobierno, característica del sistema político mexicano.

3. El proyecto de modernización económica se ha situado a la zaga del proyecto democratizador de la sociedad. La ausencia de una reforma política a fondo y la permanencia de antiguos vicios electorales han multiplicado los conflictos poselectorales que, sumados a la guerra en Chiapas, se han revertido contra el proyecto modernizador del Estado. Una primera consecuencia de lo anterior es la creciente inestabilidad política y la cada vez mayor lucha por la apertura de espacios de participación de la sociedad civil. La paradoja neoliberal se traduce en el establecimiento de un proyecto de apertura económica y liberalización comercial que convive con una estrechez de las reformas democráticas y de la participación de las grandes mayorías en la toma de decisiones.

A lo anterior se suma la pérdida de la confianza en el proyecto económico de los inversionistas, tanto de México como del exterior. La falta de predictibilidad en los asuntos económicos se manifiesta nítidamente en la Bolsa Mexicana de Valores. La asincronía entre el proyecto económico y el de democratización de la sociedad es acaso el mayor lastre en el proyecto modernizador y de legitimación del Estado en México.

4. Otro factor que ha minado las bases de legitimación del proyecto gubernamental es el de la crisis de la micro, pequeña y mediana empresas y, salvo excepciones, de todas las empresas de capital nacional. De los pactos para la estabilidad y de la concertación Estado-empresarios se ha pasado a las medidas unilaterales (sobre todo en materia monetaria, bancaria y fiscal). El nuevo modelo de acumulación ha privilegiado el apoyo a las exportaciones y la captación del ahorro externo para impulsar el desarrollo económico. En ambos casos, esta estrategia ha provocado

una tendencial destrucción de las bases productivas de las empresas abastecedoras del mercado interior.

La apertura comercial, en particular a partir de la firma del TLC (enero de 1994), provoca una intensificación de la penetración de mercancías de empresas extranjeras (particularmente estadounidenses), las que en condiciones de mayor productividad del trabajo y ventajas tecnológicas y comerciales comparativas (mayor economía de escala, menores costos y precios, etc.) han desplazado paulatinamente a las mercancías nacionales del mercado interior. Muchas de las empresas nacionales se vieron en la necesidad de modernizar sus equipos y métodos de trabajo para competir en el mercado internacional. Debido a las limitaciones del mercado interior de bienes de capital, las micro, pequeñas y medianas empresas agrarias, industriales, comerciales y de servicios debieron recurrir al mercado exterior para sus compras de maquinaria y equipo. Adicionalmente, debido a la contracción de los créditos de la banca comercial y de desarrollo debieron acudir al mercado exterior para financiarlos (en dólares).

La devaluación de diciembre de 1994 agudizó la inestabilidad financiera de aquellas empresas. A lo anterior se suma el incremento de las tasas de interés interiores. Ambos fenómenos han provocado el cierre de muchas empresas y han inhibido la inversión productiva en detrimento de la producción y el empleo. Así, el proyecto económico neoliberal ha transformado el proteccionismo del modelo de sustitución de importaciones en un tendencial abandono del sector de empresas nacionales. La alianza Estado-empresarios (principalmente industriales) vive en los albores de los años noventa su apogeo.

5. Por otra parte, el proyecto gubernamental ha privilegiado a las fracciones de capital financiero nacional e internacional. El auge del modelo exportador exacerbó un mal endógeno de la economía nacional: la alta elasticidad importación a exportación. El aumento de las exportaciones, aunado a la sobrevaluación del peso mexicano, potenció el multiplicador de las importaciones agudizando el déficit de la balanza comercial, en particular después de 1991.²

² Entre 1981 y 1988 el peso se mantuvo subvaluado. Esto impulsó las exportaciones e inhibió el multiplicador importador. Durante este periodo la balanza comercial fue

Por otro lado, el alto déficit de la balanza comercial y del sector público motivó la promoción del capital del exterior. Sin embargo, ésta se dio en la esfera de cartera y no de proyectos de inversión productiva; lo anterior provocó un mercado de capitales altamente especulativo y volátil. Después, los primeros signos de inestabilidad en enero de 1995 y ante las perspectivas de ganancias especulativas extraordinarias, las presiones en el mercado de divisas (compra de dólares) y la fuga de capitales presionaron sobre las reservas monetarias, lo que desembocó en una nueva macrodevaluación, en el dislocamiento del sistema financiero y en un nuevo empréstito externo, avalado en la factura petrolera.

Al comenzar 1995 la ganancia especulativa desplaza a la inversión productiva y al consumo, agudizando la desconfianza del sector empresarial industrial.

6. El último factor que analizaremos es la percepción que tienen los agentes externos sobre el proyecto gubernamental. Entre enero de 1989 y diciembre de 1993 el proyecto económico y político mexicano se constituyó en el paradigma a seguir por las economías subdesarrolladas (en particular para los países de América Latina). Así lo manifestaron la mayoría de los gobiernos de los países industrializados (el de Estados Unidos a la cabeza) y los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial).

Después de la debacle financiera de 1995 el paradigma se invirtió. La experiencia mexicana mostraba la fragilidad de tal proyecto y el escepticismo se generalizó. El derrumbe financiero de 1995 fue espectacular e inesperado para algunos. Sin embargo, este fue el resultado lógico de las medidas emprendidas una década atrás. Hoy, a pesar del apoyo financiero extraordinario de la banca internacional, nadie insinúa al modelo mexicano como ejemplo de desarrollo económico y social. Incluso la soberanía nacional es hoy puesta en tela de juicio en el acuerdo de rescate de la banca internacional, por lo que este aval internacional, lejos de legitimar el modelo, lo pone en duda más que nunca.

positiva. Según estudios de diversos autores (ver Eduardo Gitil 1990) el peso volvió a estar sobrevaluado a partir de 1989, por lo que el déficit comercial volvió a recurrir, alcanzando 13 mil millones de dólares en 1993.

El modelo económico y político en marcha se ha mostrado incapaz de establecer relaciones hegemónicas de nuevo tipo entre el Estado y la sociedad civil, las que al entrar en crisis limitan el ulterior desarrollo de nuevas matrices, más acordes con las necesidades de desarrollo social.

Cualquier alternativa viable de salida a la crisis de onda larga que vive el país debe considerar la inversión de los términos económicos y políticos sobre los que se sustenta el proyecto neoliberal en marcha. El reto es retomar el crecimiento en el marco de la globalización de la economía internacional; lograr un crecimiento basado en el ahorro interior y en una selectividad del ahorro externo, que privilegie la producción y el consumo interior; alcanzar un crecimiento acompañado de un reparto más equitativo de la riqueza social y que salvaguarde la soberanía nacional. Para ello, una condición *sine qua non* es la democratización real (y no formal) de la sociedad y su gobierno.

Bibliografía

- Aglieta, Michel y Orléan André. "La violencia de la moneda", *Economie en liberté*, París, PUF, 1984.
- Banco de México. *Informe anual*, varios años.
- . *Indicadores económicos*, varios años.
- Boyer, Robert. *La théorie de la régulation: une analyse critique*, París, La Découverte, 1987.
- y Jacques Mistral. "Accumulation, inflation, crise", *Economie en liberté*, París, PUF, febrero de 1983.
- . "Capitalisme fin de siècle", *Economie en liberté*, París, PUF, abril de 1986.
- Casar I., José y et al. *La organización industrial en México*, México, Siglo XXI, 1990.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, CEPAL-ONU, 1992.

- Coriat, Benjamín. *Penser à l'inverse*, París, Christian Bourgois, 1991.
- De Bernis Destanne, Gérard. *Algunos aspectos internacionales de la crisis*, México, FE-División de Estudios de Posgrado, UNAM, 1980.
- Dutrenit, Gabriela. *Exportaciones y cambio estructural en la industria manufacturera*, México, UAM, 1991.
- Gitil, Eduardo. "México: notas para un balance de la política comercial del sexenio 1983-1986", en *Estudios sobre el sector externo mexicano*, México, UAM, 1990, pp. 13-45.
- Gramsci, Antonio. "Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno", *Cuadernos de la cárcel Núm. 1*, México, Juan Pablos, 1975.
- Hudsson, Michel. "Los parámetros de la economía mexicana", en *La modernización en México*, México, UAM Xochimilco, 1990.
- Kanoussi Dora y Mena Janvier. *La revolución pasiva: una lectura a los "Cuadernos de la cárcel"*, México, UAP, Ciencia Política, 1985.
- Lipietz, Alain. *Mirages et miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le Tiers monde*, París, La Découverte, 1986.
- . "Accumulation, crise et sorties de crise: quelques réflexions méthodologiques autour de la notion de 'régulation'", París, CEPREMAP, marzo de 1984, núm. 8409.
- Marx, Carlos. *Contribución a la crítica de la economía política de 1859*, México, Cuadernos pasado y presente, 1984.
- NAFINSA. *La economía mexicana en cifras*, México, 1990.
- Pradilla Cobos, Emilio. "Zedillo sabe como hacerlo", *La Jornada*, México, 3 y 8 de enero de 1995.
- Soto Reyes, G. Ernesto. "La década de los 80: ¿hacia una nueva regulación del comercio mundial?" en *Configuraciones del mundo actual, Política y Cultura* (México), UAM Xochimilco, 1993, núm. 2.
- Valenzuela Feijóo, José. *El capitalismo mexicano en los ochenta*, México, ERA, 1986.
- Villarreal, René. "Hacia el cambio estructural en la industria y el comercio exterior de México", en *Industrias nuevas y estrategias de desarrollo en América Latina*, México, 1986, pp. 235-248.

Gestión pública y política social. Una reflexión sobre sus perspectivas

*Manuel Canto Chac**

Introducción

Cuando se piensa en los cambios que contemporáneamente ocurren en la política mexicana de inmediato viene a la mente de la mayoría de los analistas una expresión que parece denotar por igual los deseos y las realidades sociológicas que se están manifestando: *transición a la democracia*.

No obstante, parece que las estrategias de la sociedad y las del gobierno no corren por el mismo camino; así, en los dos últimos sexenios (1982-1994) se ha realizado una profunda reforma de la gestión gubernamental que ha puesto el acento en la transformación de la política económica; la priorización de los mecanismos de mercado y la integración con los países de América del norte han sustituido como objetivos a los de crecimiento y redistribución, que parecieron acompañar a las políticas de la década de los setenta y principios de los ochenta.

Frente a estos acelerados cambios, la estructura política permanece inalterada en lo fundamental, al parecer se ha seguido por parte

* Departamento de Política y Cultura, UAM Xochimilco.

del gobierno una estrategia que supondría que los cambios en la política serían posteriores a los que se experimentarían en la estructura económica. Cuando en una entrevista se interrogó al presidente Salinas sobre la falta de sincronía entre ambos cambios, utilizando como símil las reformas soviéticas, respondió: "Libertades del tipo *glasnot* han existido en México desde hace varias décadas. Lo que no ha existido es la libertad para la actividad productiva, porque el gobierno era propietario de muchas empresas.

En consecuencia, hemos transformado con mayor rapidez la estructura económica a la vez que hemos buscado diferentes caminos para reformar el aspecto político.

Pero le diré algo, cuando se introducen reformas económicas tan drásticas, es necesario asegurarse que van acompañadas del consenso político. Si introduce al mismo tiempo reformas políticas de fondo, probablemente no logre ningún tipo de reforma. Y queremos reformas, no un país desintegrado".¹

Esta estrategia se ha confrontado con una visión, cada vez más difundida, que caracteriza al régimen político mexicano como autoritario, no competitivo, de sistema de partido de Estado, a partir de la cual los diversos reclamos se vuelcan sobre la apertura y democratización de la política, dando con ello lugar a la demanda de transición a la democracia, la que toma como aspecto fundamental el electoral; sin embargo, es poco lo que se ha dicho sobre sus implicaciones para la gestión gubernamental.

Al pensar en un horizonte factible en el que se abra el régimen político, no se pueden dejar de considerar las maneras a través de las cuales el gobierno podría llevar adelante los objetivos fijados por la sociedad. Cuando se plantea esta interrogante normalmente se piensa sólo en el ámbito de la política económica, pocas veces se escudriña sobre sus implicaciones para la política social.

Es sobre este último aspecto que me propongo reflexionar; en este sentido podríamos preguntarnos: la transición a la democracia ¿requiere de un nuevo modelo en la política social?, ¿cuáles serían, a su

¹ *New Perspective Quarterly*, invierno de 1991, p. 37, v. 8, núm. 1, cit. por Camp.

vez, las implicaciones de un posible modelo emergente de política social sobre el régimen político.

Para intentar dar respuesta a estas interrogantes presentaré algunos rasgos generales que caracterizan a las reformas implementadas en la política económica y la política social en el último sexenio; a continuación propondré algunos modelos que caracterizan la relación entre política social y régimen político, proponiendo un modelo emergente; finalmente me referiré a las implicaciones que este modelo podría tener para el régimen político.

1. Reformas

a) En la política económica

Dado que existen diversos trabajos sobre las transformaciones de la política económica introducidas en el actual sexenio (82-94), me limitaré exclusivamente a señalar algunos aspectos que me parecen fundamentales:

- el redimensionamiento del sector paraestatal, que pasó del nivel que tenía en 1982 (con un total de 1155 organismos públicos), año que se puede considerar como la cúspide de la expansión del sector público, a 221 en septiembre de 1992 (SHCP, 1991: 15 y, CSG, Cuarto Informe);
- el giro en la actitud “intervencionista” del gobierno en la economía, cuya máxima expresión fue la nacionalización de la banca, que se transformó en una actitud privatizadora a ultranza;
- el paso de una política económica cuyos objetivos se centraban en el mercado interno a otra cuyo propósito fundamental es la integración a la economía internacional y, más en particular, al bloque geoeconómico norteamericano;
- en síntesis, el paso de una perspectiva de actuación gubernamental que ubicaba en el gasto público y la acción directa del gobierno en la economía la clave para la recuperación del crecimiento económico, y por esta vía la recuperación de la legitimidad del

Estado posrevolucionario, a otra, que ubica la eficacia gubernamental en el impulso a los mecanismos de mercado;

b) En la política social

También en este campo aparece una modificación sustantiva en el sexenio 88-94, misma que toma como punto de partida, a nivel discursivo, el dilema entre Estado benefactor y Estado propietario: “no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad a favor del pueblo [...] el punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo” (CSG, Primer Informe).

A partir de este dilema se opta por el “Estado justo”, mismo que se concreta en el rediseño de la política social expresada en el Programa nacional de solidaridad (Pronasol en adelante).

El Pronasol puede ser caracterizado de la siguiente manera:

— se propone no solamente como un nuevo programa de política social, sino que se ubica a sí mismo en los marcos de una reforma del Estado: “La reforma del Estado significa el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado solidario” (Pronasol: 2).

Los ejes fundamentales de acción de este programa son tres,

— bienestar social “Mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra”;

— producción “Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas”; y

— desarrollo regional “Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales en regiones específicas” (Pronasol: 5).

Los criterios de actuación que sustenta el propio programa son:

- apoyo a las iniciativas individuales y comunitarias;
- participación de la comunidad en “el diseño, ejecución, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados. La participación también se expresa como trabajo directo, aportación de recursos y materiales de la región; asimismo, como vigilancia en el manejo de los apoyos para asegurar que beneficien realmente a quienes más lo necesitan” (Pronasol: 5);
- aportación de las partes (gobierno y beneficiario) en cada uno de los proyectos;
- administración ágil de los proyectos.

Tenemos entonces que las modificaciones sustanciales de la política social se podrían sintetizar en los siguientes aspectos:

a) Fin de la política social dirigida al conjunto de la sociedad y su remplazo por la que va dirigida a sectores y grupos específicos. Como consecuencia de esto tendríamos que la política social ya no sería más un elemento de intercambio político a macronivel entre gobierno y corporaciones, sino que posibilitaría acuerdos de micronivel entre gobierno y grupos sociales específicos.²

b) De lo anterior se deriva otra característica de la nueva política social; se enfoca en la perspectiva, no del mejoramiento de las condiciones y calidad de vida del conjunto de la sociedad (bienestarista), sino como atención a grupos específicos en situación de extrema miseria (asistencialista).

² Asumo como definición de intercambio político la que ofrece Rusconi, entendiéndola como una relación “en la cual se negocian bienes de naturaleza diversa, a medio camino entre la economía y la política. Los protagonistas de la transacción son los grupos sociales organizados y el Estado, en varias combinaciones. Los bienes de diversa naturaleza que pueden ser intercambiados pueden ser salarios, ocupación, inversiones, facilidades de crédito, o tributarias, pero también lealtad política, consenso democrático o simplemente suspensión del disenso activo, postergación de sanciones, etc. El mecanismo de intercambio político funciona así como canal de legitimación, y por lo tanto de integración social, tanto en relación con el sistema político en general como con los gobiernos en particular. En algunos casos puede ser factor de decisión (o codecisión) política en sentido amplio” (Rusconi: 67). Un mayor desarrollo sobre las implicaciones del intercambio político en el ámbito de la política social lo ofrezco en el artículo: Manuel Canto. “Política social e intercambio político”, en Canto y Moreno (comps.). *Reformas del Estado y políticas sociales*, México, UAM Xochimilco, 1994.

c) Otro elemento que se debe añadir es el que se refiere a los agentes de ejecución de la política social. Parece que en la nueva perspectiva se confía menos en las agencias de gobierno y se trata entonces de que se ejecute con la concurrencia de agentes privados y, en su defecto, con la participación de Organismos No Gubernamentales. Esto último habría que verlo también como adaptación a los criterios de las agencias financieras internacionales, mismas que confían más en los ONG's para una gestión más adecuada de sus fondos. Dada la tradicional reticencia del gobierno mexicano a estos grupos, el proceso de negociación y acercamiento no está exento de dificultades.

Sin duda, también la reformulación de la política social está influida por las tendencias impulsadas en América Latina por organizaciones financieras internacionales, quienes sugieren que ante los costos sociales producidos por las políticas de reajuste económico, se requiere poner en juego estrategias de compensación que tiendan a disminuir el impacto de estos costos, particularmente sobre la estabilidad política.

Discutir entonces la reorientación de la política social del gobierno mexicano reclama contar con algunos modelos que se puedan utilizar como punto de referencia, es lo que me propongo hacer a continuación.

2. Los modelos de la política social

Para la elaboración de estos modelos se consideran los siguientes aspectos: i) la concepción de pobreza que podría subyacer al modelo; ii) su concepción de política económica; iii) de Estado; iv) de democracia; v) de política social; y vi) de actores y ejecutores de sus principales aspectos (orientación, financiamiento, implementación, evaluación).

Se proponen tres modelos: a) el liberal clásico, b) el del Estado social, c) el de la reforma neoliberal del Estado. Antes de continuar

tres advertencias. No está por demás recordar que un modelo trata de percibir regularidades y que su utilidad es la de permitir un ordenamiento genérico de algunos fenómenos, sin pretender agotar todas sus manifestaciones. Cada uno de los modelos propuestos se puede asociar a un núcleo teórico-ideológico, fundamentalmente, sin embargo no se puede reducir cada una de sus propuestas a los supuestos del núcleo teórico-ideológico. Los modelos propuestos, por su nivel de generalidad, no incorporan las regularidades de diversos casos de países de América Latina; en un posterior acercamiento se puede intentar hacerlo, aunque ello reclamaría el desarrollo de modelos más complejos.

a) El liberal clásico

—Pobreza

En esta perspectiva la pobreza es resultado de la buena o mala fortuna individual, el gobierno no puede hacer nada frente a ella más que elaborar leyes justas para la acción individual. “¿Que pueden hacer las leyes en pro de la subsistencia?. Directamente nada. Lo único que pueden hacer es crear motivos, es decir, castigos o recompensas, que lleven a los hombres a atender su propia subsistencia. Pero la naturaleza misma ya ha creado esos motivos, y les ha insuflado suficiente energía. Antes que existiera la idea de las leyes, las necesidades y los placeres habían hecho a ese respecto todo lo que podrían hacer las leyes mejor concertadas” (Bentham, citado por Mommsen).

—Política económica

En este ámbito se supone que el mercado es el asignador óptimo de los recursos productivos y que la prosperidad es producto de la libre competencia. “Dejadnos hacer” sería la consigna.

—Estado

Se le concibe como vigilante del orden social y garante de las relaciones privadas a través del orden legal.

—*Democracia*

Es entendida como los derechos del individuo frente al Estado que marcan los límites de la acción de éste (derechos en sentido negativo).

—*Política social*

Inexistente como ámbito específico de la acción gubernamental, las acciones de benefacción son puramente privadas.

—*Actores*

Quienes realizan las acciones sociales son actores privados y su acción es considerada como altruista. El financiamiento es también de carácter privado.

B) Modelo del Estado social

—*Pobreza*

En este otro modelo se diagnostica que la causa de la pobreza es social, en consecuencia su solución se considera un problema público. “El concepto de ‘seguridad social’ se basa en la idea —generada por la miseria masiva de la crisis económica mundial y que se apartaba de la tradición individualista-puritana de los Estados Unidos— de que la pobreza no era producida por un fracaso personal, sino por las circunstancias sociales y que por lo tanto, tenía que ser combatida con medidas colectivas públicas” (Ritter).

—*Política económica*

Se considera que el mercado es un asignador de los recursos productivos pero que experimenta diversas fallas, por lo que su acción tiene que ser corregida por el gobierno, quien desarrolla una política económica para inducir y regular el comportamiento de los agentes privados, orientando de esta manera al conjunto de la economía y propiciando la redistribución del ingreso como mecanismo coadyuvante al desarrollo del conjunto.³

³ La expresión de Keynes es bastante ilustrativa al respecto: “La experiencia sugiere que, en las condiciones existentes [...] las medidas tendientes a redistribuir los ingresos de

—Estado

El concepto predominante es el de Estado social de derecho, se considera que el derecho no sólo debe establecer límites a la acción estatal frente a los individuos, sino que debe obligarla a propiciar las condiciones materiales para que aquellos puedan ejercer sus derechos de manera real.

—Democracia

Se le considera como la protección del individuo por el Estado. Ya no se trata tanto de la limitación de las acciones de éste sino por el contrario, de la afirmación de las acciones que debiera llevar a cabo para lograr el bienestar de todos los ciudadanos.

—Política social

El bienestar de todos los miembros de la sociedad pasa a ser una responsabilidad pública, algunos la denominan “procura existencial” (García Pelayo), toda vez que los distintos ámbitos de la existencia del individuo pasan a ser responsabilidad del gobierno.

—Actores y ejecutores de la política social

El actor fundamental es el gobierno, se diseñan los sistemas de bienestar social que en su gran mayoría son enormes aparatos burocráticos centralizados, no obstante en algunos países se da el control del usuario vía la participación de las organizaciones corporativas en los consejos de dirección de estos organismos. En cuanto a la orientación de la política social, se considera que la decisión le corresponde al gobierno. En aquellos sistemas políticos corporativos estas decisiones se dan con la participación de las organizaciones laborales y profesionales.

El financiamiento es público, lo mismo que la implementación de los servicios y la evaluación, en algunos pocos casos el usuario participa de la evaluación.

una forma que tenga probabilidades de elevar la propensión a consumir pueden ser positivamente favorables para el crecimiento del capital [...] en las condiciones contemporáneas, el crecimiento de la riqueza, lejos de la abstinencia de los ricos, como generalmente se supone, tiene más posibilidad de encontrar en ella un impedimento” (Keynes: 328-329).

C) Reforma del Estado

Sobre la crisis del Estado de bienestar se levantan las críticas que encuentran que ese modelo resultó sumamente caro y que no dio lugar a los objetivos que se proponía realizar. Se considera que ya no puede mantenerse, sea por una carga excesiva de demandas frente a la capacidad gubernamental de respuesta (Crozier *et al.*), o bien por los costos e ineficiencia de los sistemas de bienestar social, que más que mejorar las condiciones de vida llegaban a generar el efecto contrario, toda vez que se volvían un estímulo para el ocio (los seguros de desempleo p. ej.) y un castigo para el trabajo (los impuestos); como señala Wanniski: “el único camino abierto al gobierno para incrementar la producción es hacer el trabajo más atractivo que el no trabajo [...] El gobierno puede hacer que la productividad y el trabajo en la economía monetaria sean más atractivos [...] por medio de la reducción en el peso de la regulación, de la imposición o de nivel de las tarifas. En la misma forma, el gobierno está en condiciones de hacer el no trabajo menos atractivo, ya sea reduciendo los subsidios al no trabajo (los beneficios del sistema de bienestar) si es que existen, o bien aumentando los castigos al no trabajo” (cit. por Maira: 143).

Frente a ello los más radicales supondrían incluso la inutilidad de los fondos dirigidos al gasto social: “ciertos economistas estiman [...] que las cifras destinadas actualmente para la política y para las transferencias sociales se emplearían con más utilidad si se destinaran a la inversión productiva” (Glozer: 453).

Estas reflexiones, y otras muchas más, han venido confirmando un nuevo modelo de gestión global, identificado con el neoliberalismo; la reforma del Estado podríamos entenderla como el tránsito del modelo B) al C), sus características podrían ser las siguientes.

—Pobreza

Se considera que su causa es individual pero que su efecto social tiene que ser atendido de manera pública, particularmente se plantea esto en la vertiente del liberalismo social, “Montague armó una hábil refutación de la analogía en que se basaba el darwinismo social. La

libre competencia alegaba, deja a los débiles indefensos. Pero en la sociedad los débiles están lejos de ser los peores, y de todos modos, a diferencia de lo que ocurre en la naturaleza, en la sociedad las víctimas de la evolución no son eliminadas por completo sino que persisten como un peso muerto sobre el cuerpo social. Siendo así ¿por qué no ayudarlas, especialmente cuando su degradación termina por perjudicar al todo? (Merquior).

— *Política económica*

Parte del supuesto de que la política intervencionista que caracteriza al modelo de Estado social antecedente es intrínsecamente ineficiente y que, por tanto, se hace necesario que los gobiernos desmantelen sus aparatos de regulación del mercado, lo que desarrolla una actitud *privatizadora y desregulacionista*.

— *Estado*

Al Estado se le ubica como el garante del orden jurídico, se propone la reforma del Estado, misma que se puede entender como la transición del Estado social al neoliberal (Crozier).

— *Democracia*

Se considera que la democracia no tiene contenidos específicos, sino que ésta es un procedimiento para dirimir las diferencias entre los individuos, de otra manera: es un mecanismo para el regateo de los intereses privados.

— *Política social*

Deja de ser considerada como aquella que procura beneficios universales (a todos los ciudadanos), por el contrario, sus acciones deben dirigirse a grupos específicos con condicione de vida críticas que pueden alterar el orden social, en ocasiones recupera una orientación asistencialista.

— *Actores y ejecutores de la política social*

Se trata de actores privados, aunque para algunos resultan muy importantes los organismos intermedios, como las ONGs.

Las acciones que el gobierno realice deben ser sólo de manera subsidiaria. "La Administración Pública debe renunciar a intermediar tipos de demanda que con mayor eficiencia pueden ser satisfechos mediante fórmulas de organización de tipo privado. La protección social debe concentrarse de manera más eficaz en quien verdaderamente lo necesita, y no en ámbitos tan amplios que hagan extremadamente costoso el sistema total e irrelevante la protección individual [...] Los servicios públicos de demanda individual deben pagarse en proporción al coste, de manera que se pueda medir la eficiencia por parte de los usuarios" (cit. por Ascoli: 230).

Las decisiones de la política social corresponden al gobierno, aunque queda abierta la posibilidad de la participación de los organismos intermedios.

La implementación corresponde fundamentalmente a los organismos intermedios, de esto queda como interrogante el papel que deben cumplir los organismos gubernamentales.

El financiamiento acepta diversas combinaciones de público y privado, de lo cual se plantea como problema central la no condicionalidad por parte del gobierno en el otorgamiento de fondos públicos.

La evaluación se considera como una evaluación de usuarios y de financiadores, frente a ello queda como reto el de la construcción de parámetros sociales para realizarla.

3. Las contradicciones de la política social en México

Refiriéndose a los modelos antes señalados se puede decir que en México el eje orientador era el B), sin embargo con eso no se quiere decir que para el conjunto de la forma estatal fuera pertinente la expresión Estado de bienestar, simplemente quiero decir que los parámetros de acción estaban referidos a ese modelo. A partir del sexenio que inició en 1982 se comenzó el camino hacia otra forma que está más orientada hacia el modelo C).

En México la reconfiguración de la política social había transitado sin costos políticos, generando algunos consensos precarios: la

lucha contra la pobreza extrema, la reducción de los aparatos gubernamentales. Por el contrario, contribuía a construir un nuevo clientelismo que tendía a reemplazar al aparato corporativo, lo que algunos creyeron ver con claridad a partir de los resultados de las elecciones de 1991, en las que el PRI tuvo una fuerte recuperación atribuible a los efectos del Pronasol. Sin embargo, los acontecimientos suscitados desde el primer día de este año (1994), en los que se registró la rebelión indígena del EZLN en una región a la que habían llegado en gran cantidad los fondos del Pronasol, arrojaron serias dudas sobre la eficacia, para los fines políticos del gobierno, de las prácticas hasta ahora desarrolladas, estas dudas pueden ser algunas de la siguientes:

a) por un lado, con respecto a las expectativas que crea la actual política social y la relación demanda social/respuesta gubernamental. Los elevados niveles de pobreza existentes en el país (18 millones en pobreza extrema; más del 50% de la PEA sub o desempleada; el rezago del crecimiento económico y la contracción de las empresas pequeñas y medianas que configuran un panorama de escasa oferta de empleo ante una fuerza de trabajo que aún presenta el boom demográfico) generan cada vez mayores demandas hacia la política social, la que en el corto plazo competirá por fondos con la política industrial y comercial, que seguramente tendrá que ser puesta en práctica en el nuevo marco de relaciones económicas con el exterior si es que realmente se quiere ser competitivo. En consecuencia, un análisis de las disponibilidades previsibles para el gasto social y una proyección de las demandas actuales podrían dibujar un escenario en el cual sería difícil pensar que siguieran creando los recursos para Pronasol, con lo que el gobierno se enfrentaría a serias restricciones para mantener su política;

b) pero no solamente eso, sino que también se plantean serias dudas con respecto al vínculo fondos públicos/fidelidad política. Entre los diseñadores de la política social había el consenso de que los costos de la misma se podían entender como el soborno a los pobres para asegurar la estabilidad política; los hechos de este año dejan ver que aún existen pobres insobornables; de otra manera, que los fondos

públicos no necesariamente generan fidelidad política y, en consecuencia, no necesariamente generan estabilidad. Este aspecto conduce a considerar otro que de alguna manera explica el comportamiento diferencial entre fondos públicos y fidelidad política;

c) el tercer aspecto es el de la racionalidad político-organizacional de los actores. Resulta entonces que vínculo entre fondos públicos y conductas políticas está más relacionado con la racionalidad político-organizacional de los actores intervinientes; de otra manera, la respuesta que obtenga el financiamiento público está en función de la experiencia política y la fuerza organizativa de los usuarios de fondos, no necesariamente genera clientelismo, antes bien puede ser ocasión de fortalecimiento de las posiciones críticas.

Los tres puntos señalados los podemos enfocar como los riesgos que —desde su intencionalidad— tiene la actual política social en México, misma que tal vez se esté ya enfrentando a sus límites. Por otra parte, es difícil pensar —y no hay ya quien fundamentadamente lo sostenga— en la vuelta a las formas anteriores de la política de bienestar social; en consecuencia, podríamos preguntarnos, en el horizonte de la transición ¿existe alguna alternativa de política social, más allá de las nostalgias populistas del estatismo o de las imposibilidades prácticas del mercado?, ¿existen ya algunos actores que estén impulsando y demandando otros modos de la política social?

4. Hacia otro modelo de política social, sus implicaciones para el régimen político

Desde luego que hablar de un nuevo modelo incorpora mucho de aspiración y poco de realidad sociológica, no se puede decir tampoco que se haga referencia a propuestas que tengan elevados niveles de consenso, se trata más bien —en algunos casos— de elaboraciones personales que, al ser confrontadas con diversos actores tienen aceptación, en otros casos se trata de formulaciones provenientes de espacios de discusión; como quiera, el asunto es intentar una propuesta que pueda asumir las demandas de distancia crítica respecto de los modelos prevalecientes.

D) Modelo emergente

—La pobreza

Se considera que sus causas son sociales y que a la vez tiene repercusiones en el conjunto de la sociedad. Además, se considera que la eliminación o disminución de la pobreza es no tanto un resultado, sino una condición para que se pueda dar un desarrollo económico sostenido.⁴

—Política económica

Encuentra que el objetivo fundamental no es tanto la promoción de la ganancia, sino de la producción. No pretende sustituir al mercado, pero tampoco se adecua pasivamente a él. Diseña estrategias industriales para lograr la competitividad en el marco internacional.

—Estado

Se establecen distinciones entre lo estatal y lo público, entendiendo lo segundo como la esfera del interés de todos los miembros de la comunidad, al segundo se le considera como un instrumento, pero que de ninguna manera es el centro de la vida pública.

—Democracia

Se le entiende fundamentalmente como participación, reconoce la necesidad de la representación política, pero elige como problema principal lograr la participación en la toma de decisiones y en el control de su ejecución.⁵

⁴ Como señala Fajnzylber: "mientras mayor es la equidad más altas son las tasas de crecimiento. Lo que confirma la inexistencia de una ley de compensaciones entre equidad y crecimiento" (Fajnzylber: p. 145).

⁵ Ante la discusión sobre la democracia directa y la indirecta y, podríamos decir también, entre la democracia procedimental y la sustancial, hablar de democracia participativa constituye una alternativa, misma que tal vez no requiera tanto de la descripción de sus implicaciones, sino más bien del análisis de las posibilidades de llegar a ella, como dijera Mcpherson: "el principal problema de la democracia participativa no es cómo funciona, sino cómo llegar a ella" (Mcpherson: 119).

—*Política social*

La política social debe responder a los diferentes ámbitos de la vida social, es de esta manera integral. Pero no es algo que le corresponde exclusivamente al gobierno. La definición de sus objetivos debe hacerse con la participación de todos los involucrados (usuarios, agentes, financiadores), el financiamiento debe ser público y la evaluación compartida por todos los intervinientes.⁶

—*Actores*

ONGs y agencias gubernamentales en ámbitos definidos y complementarios para cada uno,

Había planteado al inicio la interrogante sobre las implicaciones que este modelo podría tener sobre el régimen político, algunos hechos pueden ser referidos:

- el vínculo creciente entre organizaciones de usuarios de fondos de Pronasol y organizaciones sociales y cívicas (que proporcionan servicios de promoción o asesoría) que, entre otras cosas, lleva a la demanda de la desconcentración en las decisiones sobre los recursos y al diseño de estrategias por parte de organizaciones más amplias para influir sobre la asignación de estos fondos. Se trata, al final de cuentas, de transformar la orientación de la política, de hacer las decisiones más independientes y, en esa medida, de disminuir su carácter político-clientelar;
- la estructuración de redes de comunicación entre estos micro-organismos, que tienden a suplir la secular carencia sobre la dimensión de sus perspectivas, signadas por la inmediatez. Estas redes, que ya se constituyen en un tejido político (no social, habría

⁶ Como señala Ascoli ante las interrogantes que generan las actuales estrategias de privatización del bienestar. "La respuesta que aquí se da es que los costos deben de socializarse, pero que los servicios no tienen que ser gestionados necesariamente por el Estado. Sea cual fuere la respuesta, hay que reconocer que el desarrollo de determinadas formas de bienestar tendrá lugar en el sector privado. Actualmente las prestaciones del bienestar fiscal y profesional constituyen la columna vertebral de un sistema de bienestar que los individualistas económicos pueden manipular en su provecho político. Si se quiere que aumenten la equidad, la libertad, la posibilidad de opción y la participación popular, será preciso que la izquierda haga gala de una capacidad de respuesta más imaginativa y flexible que hasta ahora" (Ascoli: 99, 116 y 123).

que aclarar) van pasando de la autodefensa a la iniciativa y asumen capacidad propositiva de formas alternativas de política social.

Podemos decir que en su conjunto estas situaciones son consecuencia de la entrada de nuevos actores a la escena política. Ya no se trata de la relación triangular gobierno-sindicatos-empresas, como en el intercambio político característico del Estado de bienestar. No se trata tampoco de un sector social desorganizado e inerte frente a las propuestas gubernamentales, sino que se trata de formas organizativas de nuevo tipo, no reductibles a una sola perspectiva ideológica, pero tampoco, a diferencia de la visión inediatista que solían tener dado el aislamiento de su identidad, acotadas al microcosmos en el cual se movían. Se trata de organismos que en su diversidad van construyendo un nuevo tejido, capaz de generar estrategias globales y de ser interlocutores en un marco de intercambio político de macronivel.

La situación descrita puede plantear un dilema fundamental al régimen político: si quiere contender con las consecuencias desestabilizadoras de la pobreza, tendrá que diluir un poco de su poder político, deberá descentralizar en dos sentidos: en el territorio nacional y en decisiones y recursos entre los diferentes actores participantes. Deberá ser capaz de aceptar que las políticas modernas se elaboran con la participación de la sociedad. Tendrá que aceptar que muchas de las funciones públicas pueden ser desempeñadas por actores distintos al gobierno.

Pensar en que la organización de la sociedad se haga cargo de sus propios problemas requiere también plantear la descentralización del poder político, "descentralización [del poder gubernamental] y generación de organizaciones sociales son dos procesos que se alimentan mutuamente y que confluyen en el fortalecimiento de la democracia" (Arocena: 43).

Lo anterior reclama cambios en el centralismo, en el poder discrecional para la asignación y supervisión de fondos, reclama prácticas apegadas al derecho y reformulación del derecho. Reclama la disolución del poder en favor de la sociedad. Esta puede ser la otra cara de la transición a la democracia del Estado mexicano.

Bibliografía

- Arocena, José. "La iniciativa local en América Latina", en *Iniciativas locales de empleo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- Ascoli, Hugo. "Lo público y lo privado en el sistema de bienestar: el caso italiano", en G. Rodríguez (comp.). *Estado, privatización y bienestar*, Barcelona, Icaria, 1991.
- Camp, Roderic. "Liberación política: ¿La última llave para la modernización económica de México?", en Riordan Roet (comp.). *La liberalización económica y política de México*, México, Siglo XXI, 1993.
- Crozier, M., S. Huntigton y J. Watanki. "La gobernabilidad de la democracia", en *Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana* (México), CIDE, 1978, núm. 2-3.
- Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado*, México, FCE, 1992.
- Fanjnzylber, Fernando. *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "castillo vacío"*, Santiago de Chile, CEPAL, 1989.
- García-Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1982.
- Glazer, Nathan, "Funciones y responsabilidades en la política social", en *OCDE, op. cit.*
- Maira, Luis. "Perspectivas y opciones de la sociedad norteamericana", en Tello y Reynolds. *Las relaciones México Estados Unidos*, México, FCE, 1981.
- Merquior, José, G. *Liberalismo viejo y nuevo*, México, FCE, 1993.
- Mommsen, Wolfgang. *Historia universal. La época del imperialismo*, México, Siglo XXI, 1971, v. 28.
- Pronasol. "La solidaridad en el desarrollo nacional", s/f, s/e.
- Ritter, Gerhard. *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, 1991.
- SHCP. *El nuevo perfil de la economía mexicana*, México, SHCP, 1991.
- Vallespin Oña, Fernando. *Nuevas teorías de contrato social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan*, Madrid, Alianza Universidad, 1985.

Modernización, regulación laboral y crisis del corporativismo

*Gerardo Zamora**

Enfoque del problema

Para quienes nos interesamos en el estudio de la problemática laboral del México contemporáneo, resulta imprescindible observar los vínculos de correspondencia (o la falta de ésta) entre el corporativismo sindical y el proceso de modernización que el gobierno mexicano viene promoviendo desde la década anterior.

En esta relación se encuentran actuando como agentes básicos, por una parte, las organizaciones sindicales agrupadas en el Congreso del Trabajo —a las que conferimos la denominación de sindicalismo corporativo—, y por otra, el sector empresarial y el gobierno mexicanos. Todos con sus respectivos intereses y posiciones en torno al proyecto de modernización.

Parto de la referencia teórica que plantea que el orden económico, por sí mismo, no tiene posibilidades de lograr un equilibrio natural; sino que, dentro de la compleja red de relaciones que existen entre sus agentes, es factible regular su operación y dinámica, en tanto que éstos no intervienen en forma disgregada y amorfa, sino que lo hacen como

* Departamento de Política y Cultura, UAM Xochimilco.

fuerzas orgánicas, valga decir, como instituciones sociopolíticas. Este carácter se lo otorgamos al sindicalismo corporativo y, por supuesto, al propio gobierno.

Según este tipo de comprensión teórica,¹ es fundamental explicar el funcionamiento del capitalismo a partir de las formas estructurales e institucionales que permiten ajustar, de la mejor manera posible, la estructura de la producción con el conjunto de las demás relaciones sociales. Demanda, también, descubrir a través de qué procedimientos sociales es posible combinar los intereses y decisiones de los distintos agentes para crear las condiciones de coherencia del sistema económico-social. Finalmente, es muy importante subrayar que la interacción entre las distintas fuerzas configura toda una trama de relaciones de poder, cuya resultante es una forma de dominación que fluye desde los puntos más particulares y localizados de la estructura de producción hasta los centros institucionales más formalizados de la estructura de poder.

Conforme a este planteamiento y dado que el problema central es la correspondencia o compatibilidad entre el proyecto de modernización gubernamental —particularmente la modernización económica— y el corporativismo sindical, me propongo: primero, reseñar dicho proyecto con su racionalidad instrumental; segundo, bosquejar los ajustes en la estrategia económica demandados por la modernización; tercero, señalar los cambios en la regulación laboral implementada por el gobierno mexicano; cuarto, exponer la trama del poder en dicha regulación; y quinto, apuntar algunas reflexiones sobre el problema de la compatibilidad mencionada.

El proyecto y su racionalidad

En México, como en la mayoría de los países capitalistas, la racionalidad gubernamental ha debido atender la crisis económica que

¹ Me refiero a la teoría de la regulación. Cfr. G. De Bernis. *El capitalismo contemporáneo*, México, Nuestro Tiempo, 1988; R. Boyer. *La flexibilidad del trabajo en Europa*, Madrid, Ministerio del Trabajo, 1985.

acusadamente se ha manifestado como duradera y estructural desde mediados de los años setenta.²

Para resolver esta crisis, los grupos económicos más poderosos han exigido medidas de corte marcadamente neoliberal que, además de buscar un reordenamiento económico favorable a sus intereses, procuren aliviar la sobrecarga de expectativas y demandas que afronta el Estado, restringiendo sus tareas y funciones para dar paso a las reglas de mercado.

Así, desde la década anterior, el gobierno mexicano ha sido muy receptivo a esta lógica neoliberal y en forma eufemística ha planteado a la sociedad el proyecto para superar la crisis: la modernización del país.

La modernización, se ha dicho, no sólo es necesaria sino indispensable para hacer frente a la realidad del país y a las demandas de sus 85 millones de habitantes; se requiere modernizar la política, la economía, la sociedad; modernizar el todo social. A su vez la modernización tiene un sentido, la eficiencia: "Queremos modernizarnos para ser todos, como Nación, más eficientes".³

Dentro de este cuerpo propositivo se encuentra, desde luego, la modernización de la economía; aquí el sentido de eficiencia es fuerte: "Estamos obligados a hacer más y mejor con los recursos disponibles. Este es el reto de la modernización, y habremos de hacerlo extensivo a todos los aspectos de nuestra economía".⁴

Recordemos, además, que la crisis de los ochenta llevó al gobierno a proponer con énfasis una alternativa de solución que fundaba las expectativas de crecimiento en el sector secundario-exportador y en la correspondiente generación de ganancias y divisas en el mercado externo. En la perspectiva de este modelo de acumulación, se asumen como objetivos de la política económica: abatir la

² R. Boyer califica así a la crisis experimentada por los países europeos "... la crisis parecía duradera y estructural, daba la impresión de que exigía grandes cambios en el sistema productivo, en la gestión pública, en la creación monetaria y, por supuesto, en la propia relación salarial. La lucha contra la inflación recibió carácter prioritario, mientras que la extensión del paro disminuía el poder de negociación de las organizaciones sindicales". R. Boyer. *Op. cit.*, p. 250.

³ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Suplemento de *La Jornada*, 1 de junio de 1989, p. XVII.

⁴ *Ibid.*, p. XVII.

inflación, recobrar el crecimiento y fortalecer los salarios. Podría decirse que en ese orden se expresa la prioridad y secuencia en que tales objetivos se engarzan. Así, progresivamente, se piensa que esta estrategia llevará al logro de una economía eficiente, con mayor productividad y competitividad internacional.

Ahora bien, el proyecto gubernamental no ha querido presentarse con ropajes puramente tecnocráticos sino, también, ofreciendo expectativas de bienestar social, pero sin alientos populistas: "El bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo que suplanta esfuerzos o inhibe el carácter; hoy, la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado y la sociedad".⁵

El bienestar social es, pues, otro de los objetivos que se explicitan con la modernización, al cual, si bien se le concede la misma jerarquía valorativa que a los otros propósitos políticos y económicos, programática e instrumentalmente se le supedita a los avances económicos.

La racionalidad de este proyecto gubernamental incluye la convocatoria a los distintos sujetos sociales a participar en la construcción de una "sociedad de corresponsabilidades", puesto que sólo así, se argumenta, puede accederse a la modernización y al logro de los objetivos señalados.

Esta convocatoria a la participación es el procedimiento social mediante el cual se pretende alcanzar los fines y se le ha dado un nombre: "concertación". Explícitamente se ha dicho que se institucionalizará la concertación con los sectores sociales como método permanente para tomar las decisiones y adoptar las políticas que la estrategia económica requiera.

Entre los que participan está, en primer lugar, el convocante formal (el gobierno), quien se asume como el agente racional por excelencia y, en segundo, los convocados (sujetos y sectores sociales con intereses propios, agrupados corporativamente), quienes con distinto peso, grado y forma de participación, se suponen todos indispensables para la acción concertada.

⁵ Discurso de Carlos Salinas de Gortari, al asumir la Presidencia de la República. Suplemento de *La Jornada*, 2 de diciembre de 1988, p. II.

Este mecanismo de concertación de intereses supone un Estado fuerte y autoritario —lo que no es ajeno al planteamiento neoliberal, por cierto— como lo expresa su concepción: “Concertar es convenir, es lograr el reconocimiento del interés común [...] Ello no invalida la conveniencia de ejercer la autoridad, o recurrir a las instancias que tengan la facultad para hacerlo, en los casos en que por falta de entendimiento no sea posible asegurar el interés mayoritario con el acuerdo entre las partes”.⁶

Como se observa, en la racionalidad del gobierno, éste mantiene una reserva de autoridad suficiente que le permite ejercer un poder de discrecional para decidir lo que se ha de entender por interés mayoritario o común, según sea el caso.

Particularmente para la estrategia económica, la concertación ha encontrado en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) la forma institucional e instrumental para avanzar en el alcance de sus fines, demandando consenso y disciplina a los agentes económicos convocados.

El ajuste a la estrategia económica

Los antecedentes al proyecto de modernización mencionado los encontramos en la preocupación que los grupos dominantes tenían, desde los años setenta, por diseñar una estrategia económica que permitiera al país recuperar el dinamismo ya agotado del “desarrollo estabilizador”, que se apoyaba principalmente: en la sustitución de importaciones; en la confianza del mercado interno; en la adopción de sistemas de producción fordistas, acompañados por una regulación laboral protectora y tutelar; en el proteccionismo a la industria nacional; en las posibilidades del sector primario y el turismo para generar divisas; y en un creciente gasto público que alentara la demanda.

Los sexenios a cargo de Luis Echeverría y de José López Portillo representaron una época de transición hacia el encuentro de la más

⁶ Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*, p. XIII.

reciente versión modernizadora para el país —en la que siguen obcecados nuestros gobernantes. Fue una época no exenta de eclecticismos respecto a las alternativas en pugna al interior de los grupos dominantes⁷ y dio por resultado un crecimiento bastante contradictorio y accidentado de la economía, del que finalmente los grupos empresariales más poderosos salieron fortalecidos, incluso políticamente. Estos grupos terminarían por imponer su perspectiva sobre el desarrollo futuro del país.

Así, posteriormente, la profundización de la crisis económica en 1982-1983, llevó al gobierno de Miguel De la Madrid a una “reordenación económica” que, gradualmente, fue desplazando las formas intervencionistas y reguladoras del Estado, hasta implantar un modelo de astringencia estatal y mayor apertura a las fuerzas del mercado.

En los años ochenta, el grupo gobernante y el sector empresarial coincidieron en su diagnóstico sobre la economía del país: “muy rápidamente se transitó del diagnóstico de la crisis como exclusivamente financiera, relacionada con la deuda externa, a una crisis de la productividad y del intervencionismo estatal”.⁸

Se establecieron así las nuevas señales del gobierno hacia el capital nacional y extranjero, que definirían la estrategia neoliberal para enfrentar la crisis y emprender la recuperación: se procedería a la austeridad y astringencia de la acción gubernamental, a la privatización de empresas del sector público, a la ampliación del campo para la inversión privada, a la apertura comercial con el exterior y a la flexibilización en las relaciones laborales.

Interpretada como una crisis de productividad, con graves limitaciones para la operación exitosa del sector industrial-exportador en el mercado internacional, los correctivos más importantes se dirigieron a cambiar las bases sociotécnicas⁹ de ese estratégico sector, dando

⁷ Ver J. Labastida. “Los grupos dominantes y las alternativas de cambio”, en *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI, 1978, (vol. 3).

⁸ E. De la Garza. “Estilo de desarrollo y nuevos patrones de relaciones laborales”, en *Memoria* (México), Cemos, noviembre de 1994, p. 42, núm. 72.

⁹ De acuerdo con De la Garza, las bases sociotécnicas de la producción comprenden tres aspectos: el cambio tecnológico, las formas de organización del trabajo, y las relaciones laborales entre el capital y el trabajo. A las distintas combinaciones entre

lugar a un proceso de reconversión laboral que, como señalaremos adelante, repercutió fuertemente sobre las condiciones económicas y laborales de los trabajadores, e implicó una importante redefinición en las relaciones entre el corporativismo sindical y el gobierno mexicano.

La nueva regulación laboral

Los ajustes al aparato productivo promovidos a través de la estrategia de modernización, implicaron cambios fundamentales en la relación y articulación de los principales agentes de la producción: obreros y empresarios, con sus respectivas representaciones de interés.

La expresión sociopolítica de los “ajustes concertados” fueron el Pacto de Solidaridad Económica (1987) y las sucesivas versiones del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), firmados durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Esta forma de concertación —que muchos han calificado de neocorporativa— se ha caracterizado por el predominio del criterio empresarial y gubernamental sobre los intereses de obreros y campesinos. La política laboral y su nueva regulación serían un claro ejemplo de dicho predominio.

Para aquilatar la dimensión del cambio en la regulación laboral, deben recordarse las características que se habían generalizado antes del proceso modernizador y que quedaron plasmadas en la Ley Federal del Trabajo y los contratos colectivos; son, entre otras: la tutelaridad del Estado sobre los trabajadores y el arbitraje estatal en los conflictos laborales; relativa protección al salario, definiéndolo en base al costo de la fuerza de trabajo y no en función de la productividad; tendencia a garantizar la estabilidad en el empleo; límites a la patronal respecto a la movilidad del empleo; reconocimiento de los derechos sindicales a la bilateralidad en materia laboral y a la

ellos, a que puede dar lugar la reestructuración productiva, el autor las llama “configuraciones sociotécnicas”. Al respecto ver: E. De la Garza. “Reestructuración y polarización industrial en México”, *El Cotidiano* (México), septiembre-octubre de 1992, p. 142-143, núm. 50.

titularidad sobre el contrato colectivo, así como al derecho de huelga; protección a la fuerza de trabajo y otorgamiento de prestaciones sociales.¹⁰ En aquel viejo marco de relaciones se dio amplio cauce a la gestión económico-laboral del sindicalismo corporativo, logrando éste una incuestionable fuerza político-sindical y un amplio control sobre sus representados.

En contraste, el objetivo de la nueva regulación laboral ha sido desarticular los acuerdos de la vieja alianza entre el Estado y el corporativismo sindical, subordinando a éste bajo la disciplina de la concertación autoritaria, obteniéndose como resultados:

- Merma de la función sindical en los órganos tripartitas de la gestión laboral; el efecto más drástico ha sido la incapacidad de las dirigencias obreras para negociar los montos de los incrementos salariales.

- Parcialidad de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para fallar en favor de los empresarios en los conflictos laborales. Fuertes restricciones al ejercicio de la huelga.

- Manipulación del registro de sindicatos para favorecer a algunas centrales sobre otras —particularmente a la CROC sobre la CTM— con clara intención divisionista por parte de las autoridades laborales.

- Marginación de sindicatos y trabajadores en las decisiones relativas a los procesos de cambio tecnológico y reorganización del trabajo, siendo ello de exclusiva responsabilidad de los empresarios.¹¹

De manera particular, la política salarial ha sido un instrumento básico para la regulación ejercida por el gobierno en el campo económico-laboral, quien ha intentado ordenar este espacio de manera congruente con los objetivos de su proyecto. En tal sentido han operado los acuerdos cupulares del PECE, orientando tanto los dictámenes sobre los salarios mínimos como el “piso” de los salarios contractuales.

¹⁰ Un análisis sobre estas características puede verse en E. De la Garza. “Reconversión industrial y cambio en el patrón de relaciones laborales en México”, en A. Anguiano (coord.). *La modernización de México*, México, UAM Xochimilco, 1990.

¹¹ Estos aspectos son manejados como factores de “desconstrucción del corporativismo obrero”, cfr. M. V. Durand Ponte. “El movimiento obrero, el sindicalismo y la transición política en México”, mimeo, México, IIS-UNAM, 1992, p. 43.

El grado de intervención reguladora no es el mismo cuando se trata de incidir sobre la modernización de los procesos productivos —tales como los cambios tecnológicos, la organización del trabajo y las formas contractuales—, pues en estos rubros el gobierno pretende dejar la resolución más libremente a la negociación y fuerza de las partes. En todo caso, aquí aparece como promotor de la productividad y la eficacia, ejemplificándose esta situación en la firma del Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad, con el fin de concretar acciones conjuntas por ramas industriales y por empresa. Es también el caso del Programa Nacional de Capacitación y Productividad.

Sin embargo, el alejamiento gubernamental en los aspectos que inciden directamente sobre la producción es relativo, ya que con los afanes productivistas y eficientistas aparejados a la estrategia, las autoridades laborales han permitido un proceso de reconversión laboral que nulificó los criterios tradicionales que regían los instrumentos contractuales. Ahora a los contratos colectivos de viejo cuño se les considera rígidos, complejos y cerrados, nada propicios para la modernización industrial. Sobre ellos se dirigen los embates patronales para desmantelarlos, buscando flexibilizar el uso de la mano de obra y mayor libertad para contratar y despedir trabajadores.

Si bien el proceso de reconversión laboral se ha llevado a cabo sólo en las grandes empresas, y no siempre se le puede calificar de auténtica reconversión industrial, lo cierto es que ha tenido un impacto de “efecto-demostración” en otros sectores industriales y de servicios. Con ello se ha buscado generalizar este nuevo modelo de relaciones laborales, entre cuyas ventajas, para los patrones, se encuentra la de limitar la intervención de los sindicatos en la organización y cambios del proceso de trabajo.

La trama del poder en la regulación laboral

En la modernización económica, la productividad de la planta industrial aparece como la variable más importante, sobre todo para las empresas y ramas industriales que pueden influir en la dinámica de las

exportaciones. Por eso es que cobraron importancia estratégica los cambios a las bases sociotécnicas que sustentan los incrementos de la productividad: tecnología avanzada; organización más eficiente del trabajo; y flexibilidad en las relaciones laborales.

Así, este proceso de reconversión industrial y laboral —con la gama de combinaciones que ha implicado— tiene tras de sí un conjunto de relaciones que abarcan desde las propiamente internas a los centros de trabajo hasta las extrafabriles. Este conjunto de relaciones constituye la trama del poder en la regulación laboral, sobre ésta apuntaremos algunos comentarios:

Las acciones dirigidas al incremento de la productividad tocan prácticamente al conjunto de cláusulas de los contratos colectivos y debieran, supuestamente, pasar por la concertación bilateral. En la mayoría de los casos se ha procedido a la flexibilidad laboral sin mediar una adecuada concertación bilateral, teniendo como meta, sobre todo, la consecución de mayor poder patronal en el proceso productivo de la empresa.

Cabe señalar que la bilateralidad en el tratamiento de la restructuración de los procesos productivos ha constituido un asunto muy conflictivo, con fuertes resistencias tanto del lado empresarial como del sindical y, desafortunadamente, la bilateralidad ha sido socavada por la parcialidad y el autoritarismo de los funcionarios gubernamentales.

La vinculación entre productividad-flexibilidad-bilateralidad, define el núcleo sustancial de la problemática laboral y de él se desprenden, también, las relaciones extrafabriles del entramado del poder en la regulación político-sindical.

El problema se relaciona con la necesidad de preservar la estabilidad en el campo laboral, como requisito para atraer las inversiones necesarias que apuntalen el crecimiento económico propuesto por el proyecto gubernamental. Por supuesto que la mejor manera de lograrlo sería promoviendo una modernización más participativa, con miras a aumentar la representatividad de los actores y la legitimidad del gobierno, dotando al mundo laboral de una nueva institucionalidad debatida y aceptada por todos. Este sería un camino para obtener el consenso del que hoy carece la política gubernamental,

reduciendo así el carácter traumático que ha tenido la modernización laboral. Pocos son, sin embargo, los indicios del comportamiento gubernamental que sugieren una vía no autoritaria.

Por el contrario, la actuación de las autoridades laborales frente a los conflictos que se han presentado revela su interés por respaldar a las antiguas dirigencias y, pese a su escasa funcionalidad, conservar los mecanismos de control corporativo. Así, en la mayoría de los casos, se ha optado por reprimir los movimientos encaminados a buscar una auténtica representación sindical y se ha avalado el carácter unilateral de las medidas modernizadoras implementadas por las empresas.

Recapitulando, diremos que la mayor parte de las medidas instrumentadas por el gobierno para salir de la crisis y emprender la modernización —reducción del gasto público, venta de empresas estatales, contracción de los salarios, redefinición de la esfera de competencia del sector público frente al privado y social, etc.— expresan una reinterpretación de la ideología de la Revolución Mexicana y una ponderación distinta del Estado respecto a sus compromisos con las clases y sectores de la sociedad.

Esto último, en el ámbito laboral, se ha concretado en la disminución del poder contractual de los sindicatos, en una drástica merma del poder adquisitivo de los salarios y en un preocupante desempleo; en tanto, para la resolución de los conflictos, la acción gubernamental fortaleció su función controladora en detrimento de su papel tutelar hacia los obreros, cerrando los espacios reales de negociación política (más allá de los acuerdos entre las dirigencias oficialistas, celebrados en los “pactos de concertación”).

La nueva regulación laboral, fruto de la alianza concertada entre los grupos empresariales y los dos últimos gobiernos, ha desarticulado el sindicalismo corporativo, ya que como forma de representación sindical derivada del proyecto social de la Revolución Mexicana éste se nutría de la savia del reformismo economicista que fluyó, con intensidad variable, a través de la anterior forma de regulación tutelar. Sin la dotación de ese nutriente, ahora las burocracias de ese sindicalismo han perdido el sustento de su representación (ya no

digamos de su legitimidad) frente a sus agremiados, volviéndolas más vulnerables a los embates empresariales.

No obstante, mientras esta representación corporativa siga en pie, su mera existencia y función de comparsa para la "concertación de intereses" entre los agentes de la modernización seguirá facilitando y ampliando la dominación del poder empresarial en la unidades y ramas de la producción, y continuará fungiendo como muro de contención del descontento y de las iniciativas de organización independiente de los trabajadores.

Si el corporativismo sindical ha sido menguado y reducido a su mínima expresión en el campo económico laboral, en el aspecto político ha sorteado la supuesta modernización del PRI y la democratización del sistema en una suerte de compensación a su marginalidad en el otro terreno. Así, la dirigencia obrera del PRI ha mantenido prácticamente la misma cuota de asignaciones en la distribución interna de los puestos de elección¹² (otra cosa es que sus candidatos luego hayan perdido en las urnas).

Esa plataforma partidaria que todavía tiene el corporativismo sindical, mantiene viva cierta esperanza de recuperar el terreno perdido en su gestión sindical, aunque esto resulta poco probable, por su docilidad y dependencia hacia el Estado, como para pensar que por sí mismo pudiera incidir en la modificación de las políticas económica y laboral.¹³ Una modificación de esta naturaleza sólo podría provenir

¹² En los últimos doce años, la distribución de candidatos para legisladores federales al interior del PRI arrojó los siguientes resultados para el sector obrero: 74 candidatos en 1982; 72 en 1985; 75 en 1988; 57 en 1991 —éste parecía el ajuste de cuentas al sector obrero, después de las elecciones de 1988—; y 79 candidatos en 1994 —nótese aquí la recuperación. Los datos de 1982 a 1991 fueron tomados de Juan Reyes del C. "PRI: del nacionalismo revolucionario al liberalismo social", *El Cotidiano* (México), septiembre-octubre de 1992, p. 77, núm. 50. El dato para 1994 se registra en J. Aguilar García. "El corporativismo sigue en pie", *Memoria* (México), Cemos, noviembre de 1994, p. 52, núm. 72.

¹³ Cfr. Alejandro Alvarez. "Los sindicatos en México ante la globalización", *Revista mexicana de sociología* (México), IIS-UNAM, enero-marzo de 1994, p. 94, núm. 1/94. En forma más optimista, el autor plantea que ante los impactos de la globalización y la regionalización sobre la gestión de los sindicatos, éstos podrían manejar algunas opciones estratégicas, entre otras: "tratar de romper el ámbito sindical y de centros de trabajo para centrar sus acciones en el intento de modificación de las

de un movimiento ciudadano más amplio, en el que por supuesto el conjunto del sindicalismo mexicano debiera participar, que forzara incluso la visión del corporativismo sindical hacia un movimiento de rectificación de dichas políticas.

Reflexiones sobre la compatibilidad del corporativismo

Como hemos tratado de mostrar, la política de regulación laboral se ha sacudido la carga valorativa que implicaba la tutela sobre los trabajadores y, en consecuencia, ha dejado de ser un espacio de compromisos preconcebidos entre el Estado y las organizaciones sindicales, entendido al viejo estilo reminiscente del populismo. Así se explica el hecho de que durante el gobierno de Salinas de Gortari la política laboral haya tenido menos interés en funcionar como puente de legitimidad del sistema político ante las demandas de los trabajadores y sus organizaciones y, en cambio, haya asumido con mayor fuerza los objetivos propuestos por la modernización económica.

En este nuevo marco de relaciones, el gobierno ha procurado servirse todavía del corporativismo sindical para instrumentar los acuerdos requeridos por la modernización económica. La compatibilidad y afinidades de éstos son cada vez más precarias, a la luz del actual contexto económico nacional e internacional.

Sobre el problema de la compatibilidad entre el corporativismo sindical y el proceso de modernización en México, se pueden hacer las siguientes reflexiones:

En primer lugar, y a pesar de lo obvio, debe mencionarse el carácter estatal —no societal— del corporativismo sindical mexicano. Este tipo de sindicalismo ha adquirido su reconocimiento y lugar dentro del sistema político, a costa de su autonomía. Su institucionalidad y legitimidad han sido conferidas verticalmente, sin sólidos y suficientes asideros horizontales entre la base de los trabajadores.

políticas públicas". Desde luego que debe pugnarse por esta opción, que es prioritaria, pero el sindicalismo corporativo mexicano actualmente está lejos de tomar esta alternativa.

Si este sindicalismo no manifestó tan claramente su debilidad antes de los años ochenta fue porque el modelo de crecimiento cifrado en la sustitución de importaciones le dio márgenes de beneficios económicos y políticos como pago por su funcionalidad institucional, es decir, los beneficios propios del modelo fordista de relaciones laborales, incluyendo las prestaciones generadas por el gasto público que ese modelo implicaba. Pero ahora, luego de la crisis de los ochenta y de las nuevas relaciones económico-comerciales a nivel mundial, se tiende a desmantelar ese marco de regulación laboral y con ello se han hecho evidentes las debilidades del corporativismo sindical.

Concretamente, el modelo anterior tendió hacia la homogeneización de las condiciones de trabajo (salarios, jornadas de trabajo, prestaciones, etc.), así como a las de las relaciones industriales en general. Por el contrario, la modernización económica propone y requiere de la diferenciación; según las características de las ramas y empresas, y también de acuerdo con las orientaciones gerenciales relativas a sus productos y mercados. La gestión del sindicalismo corporativo se quedó anclada en el modelo del “desarrollo estabilizador y no ha cambiado en correspondencia a las nuevas formas de organización del trabajo que exige la modernización productiva y comercial”. La incompatibilidad es clara: “el corporativismo mexicano es una estructura homogeneizadora, centralizadora, jerárquica y poco flexible. La tendencia modernizadora se dirige indudablemente hacia la flexibilización y hacia la heterogeneización”.¹⁴

Esa incompatibilidad ha sido radicalmente clara a los ojos de algunos sectores patronales como la COPARMEX y la CONCANA-CO. La COPARMEX ha expresado su radicalidad en la propuesta de reforma a la Ley Federal del Trabajo; para esta organización patronal, la reforma a la ley tendría un objetivo fundamental: “...terminar con el corporativismo sindical, para que el país evolucione en materia laboral y los trabajadores tengan retribuciones justas de acuerdo con su comportamiento productivo”.¹⁵ La expectativa patronal sería

¹⁴ Ilán Bizberg, “La crisis del corporativismo mexicano”, *mimeo*, México, 1989, p. 48.

¹⁵ Declaración de Jorge Ocejo Moreno, dirigente de la COPARMEX, citado por V. M. Durand Ponte, *op. cit.*, p. 43.

institucionalizar la flexibilización de las relaciones laborales, ya lograda en los hechos, y avanzar en la individualización contractual, poniendo así coto legal a cualquier eventual recuperación de la gestión sindical, especialmente del sindicalismo corporativizado.

A pesar de todo, uno se pregunta por qué al corporativismo sindical se le sigue reconociendo institucionalidad, asignándole una función, formal al menos, en las concertaciones de los Pactos, sin tener —salvo muy contadas excepciones— propuestas positivas para la reestructuración productiva. La respuesta puede parecer extremadamente simple pero creo que es real: aunque para los procesos concretos de la modernización productiva y laboral en las empresas los sindicatos corporativos son un estorbo, por su anacrónica concepción de las relaciones laborales, no cabe duda de que a nivel de la estructura del poder y de la representación macrosocial el Estado no encuentra cómo y con quién sustituirlos. Por eso el corporativismo sindical sigue siendo políticamente imprescindible para los objetivos y estrategia de la modernización económica.

En consecuencia, el gobierno seguirá adoptando una actitud pragmática sobre este problema: para reducir la incompatibilidad entre la cultura laboral del corporativismo sindical y las exigencias de la modernización, continuará aplicando la vía autoritaria de la concertación, para así mantener la marginalidad del sindicalismo corporativo en el campo laboral. De esta manera, tácitamente se reconocería la redefinición del pacto corporativo, sin que se estime necesario, y mucho menos conveniente, una ruptura frontal con las burocracias sindicales, sobre todo por la incertidumbre sobre la futura evolución económica y política del país, a la vuelta del actual sexenio.

Esta actitud pragmática del gobierno expresa la forma de dominación que asume la nueva regulación laboral propia del modelo secundario-exportador. En efecto, el proceso de modernización indica que el cambio en la relación de dominación entre los factores de la producción gira en torno al incremento de la productividad, que implica: flexibilidad del trabajo, nuevos modelos organizativos, mayor vinculación del salario con la productividad, etc., afectando instituciones laborales tan significativas como la contratación colectiva y

la huelga misma. Sin embargo, esta nueva regulación laboral no ha transformado aún la forma de dominación corporativa a nivel, repito, de la estructura del poder político, ni tampoco lo ha hecho todavía en la esfera de la normatividad jurídica más general: el Artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.

Por último, reitero que mientras no se consoliden los avances en los propósitos modernizadores de la economía, probablemente el Estado mexicano y su gobierno continuarán contemporizando con el sindicalismo corporativo para que, entre otras funciones, siga actuando como interlocutor de esa concertación ficticia y autoritaria que se da en la renovación periódica de los Pactos —que por ficticia no deja de tener efectos en la realidad social. Sin embargo, debe advertirse que de continuar así, también se acentuará el autoritarismo de estos pactos, acrecentándose la debilidad negociadora del sindicalismo mexicano. Asimismo, esta relación entre el gobierno y el sindicalismo oficial seguirá pesando como un lastre en el sistema político mexicano, el cual, inevitablemente tendrá que cambiar frente a la proclama cada vez más generalizada de democratización en todos los niveles.

Los instrumentos de la política para la educación superior

Gonzalo Varela*

El presente artículo se propone hacer una revisión de la política gubernamental para la educación superior en México, vista desde el ángulo de los principales instrumentos seleccionados para su implantación, entre 1970 y 1993, aproximadamente. Este periodo abarca un número considerable de años y coincide con una etapa de cambios importantes en el país, no sólo en materia educativa. Comprende distintas administraciones presidenciales y diferentes fases que podríamos calificar de experimentales de la educación superior, vinculadas también a variadas coyunturas económicas y de disponibilidad de fondos.

Ordenamos cronológicamente el tema en tres lapsos, de acuerdo con los instrumentos privilegiados por la política oficial para la educación superior. El primer periodo es el de la *reformulación* de la política; este término es en realidad muy amplio y señala no a uno sino a varios instrumentos aplicados básicamente entre 1970 y 1976. Pero dadas las características de este sexenio —marcado justamente por la

* Departamento de Política y Cultura, UAM Xochimilco.

diversidad de medidas ensayadas—no encontramos una forma mejor de definirlo. Un segundo periodo corre aproximadamente de 1978 a 1986 y el instrumento predominante es la *planeación*, que busca generar un sistema de educación superior unificado y homogéneo. Este proyecto se había diseñado con anterioridad, pero es ahora cuando se pondrá el énfasis en su concreción. Un tercer periodo parte de 1990 y el instrumento privilegiado pasa a ser el de la *evaluación* institucional de la educación superior. Como se observa, hay dos hiatos no cubiertos por la periodización, entre 1976 y 1978, por un lado, y entre 1986 y 1990, por otro, que corresponden a otras tantas fases de transición.¹

Reformulación

El gobierno que entró en funciones a fines de 1970 heredó —no es necesario decirlo— una fuerte crisis de la educación superior, tanto por razones educativas como por otras de índole política que superaban a las primeras y que tenían que ver con rigideces del sistema político cada vez más evidentes desde fines de los años cincuenta, que redundaron en una incapacidad notoria para tratar los acontecimientos de 1968. Pero lo que interesa a nuestro tema es lo que tiene que ver con los aspectos estrictamente educativos.²

En tal sentido el panorama de la educación superior mexicana durante la década de los sesenta repetía algunas características visibles en otros países con grados distintos de desarrollo socioeconómico. Por una parte, el estudiantado se concentraba casi exclusivamente en las universidades; por la otra, es sabido que el crecimiento

¹ De 1976 a 1978 corre el plazo entre el final del gobierno del Luis Echeverría Álvarez y el lanzamiento del Sistema Nacional Permanente de Planeación de la Educación Superior (SINAPPES) por parte de una nueva administración. En 1986 se aprueba el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), que será la base de la política de educación superior del gobierno que se inicia en 1988, que posteriormente habrá de impulsar la evaluación.

² Ver Gonzalo Varela Petito. "La reformulación de la política educativa en México", en G. Varela y R. Hernández. *Políticas públicas en América Latina. Seis estudios de caso*, México, FLACSO, 1987.

económico y demográfico de la segunda posguerra redundó en niveles ampliados de escolarización básica, que con el tiempo tendieron a incidir en un crecimiento muy importante de la educación superior. Ello planteaba problemas de mercado de trabajo para los egresados y de calidad decreciente del servicio educativo por saturación de una estructura de atención docente que no se reformaba con la misma velocidad ni en la forma adecuada para dar respuesta a la demanda. Ambos fenómenos se potenciaban en la medida en que las universidades titulaban a egresados con deficiencias de formación, que a su vez encontraban limitadas oportunidades de trabajo.

Esto es lo que trae a primer plano los debates sobre la cantidad y la calidad de la educación. Ambos aspectos están más vinculados de lo que puede pensarse, puesto que si el aumento de los números sin un cambio parejo de la atención escolar puede producir un deterioro de la calidad, a su vez la baja de calidad puede producir una distorsión friccional de la oferta laboral. Por una parte, escasearían profesionistas adecuadamente formados; por la otra, abundarían egresados con limitaciones en su preparación; en suma, una combinación de exceso y escasez. De hecho, el enfoque predominante de la política educativa de esta época se orientaba a la cantidad, por más que la calidad estuviera también contemplada en el discurso y especialmente en la idea entonces predominante de que planear era ajustar medios a fines en una secuencia temporal programada de forma anticipada. Buscar medios suficientes para la atención de los problemas implicaba preocupación por la cantidad, pero afirmar que esos medios debían ser idóneos a las metas definidas quería decir también orientación a la calidad.³ Mas dejemos —por motivos cronológicos y de exposición— el tema de la calidad para el tercer apartado de este trabajo y ciñámonos a lo relacionado con la cantidad, que fue en nuestra opinión lo que predominó en la política del sexenio de 1970-1976.

³ Que el tema de la calidad ya figuraba entonces en el discurso oficial —no menos que en las preocupaciones de los expertos en educación— se comprueba leyendo, por ejemplo, el *III Informe Presidencial* de Luis Echeverría. Véase también, para una fecha más reciente, Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo*, 1983-1988, México, SPP, 1983, pp. 222-225.

El equipo gubernamental que se estrenó en 1970 tenía en primer lugar la necesidad, de cara a las universidades, de conciliar políticamente, cosa harto difícil de lograr en ese momento. Además se veía obligado a actuar en varias y complejas direcciones en lo que tenía que ver específicamente con el proceso técnico de la educación superior. En este sentido el sexenio se caracterizó por múltiples (aunque no siempre bien coordinadas) iniciativas.

La principal de ellas era la atención de una demanda para la que la estructura docente —hasta entonces centralizada en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y subsidiariamente en el Instituto Politécnico Nacional (IPN)— resultaba insuficiente. Pero éste era un problema que potenciaba a todos los demás, puesto que las carencias de atención se reflejaban en la infraestructura, en la provisión y capacitación de educadores, en las necesidades financieras, en la falta de una diversificación de opciones de estudio, etc.

Mencionar estas variables es lo mismo que listar otras tantas medidas que tomaron las autoridades educativas, en relativo acuerdo con las instituciones de educación superior. En primer lugar se trató de dar impulso a la estructuración y diversificación del sistema de educación superior, en tres ramas principales: la universitaria, la tecnológica y la normal. Esta división existía con anterioridad, pero de un modo atrofiado, puesto que la gran cantidad de la matrícula se dirigía solamente a las universidades. Ahora se trató de dar impulso a la rama tecnológica y, en menor medida, a la normal. El éxito de este intento fue limitado, pero de todos modos se sentaron los fundamentos de un cambio que siguió madurando en los años siguientes.

Mayores logros hubo en la diversificación de las carreras y opciones de estudio, que tuvieron una notable expansión, aunque no tanto en el intento por lograr una distribución más racional de la matrícula por áreas de conocimiento, ya que la mayoría de los estudiantes se siguió inscribiendo en un puñado de carreras tradicionales.

El financiamiento público de la educación superior tuvo sin duda un notable incremento, tanto en términos nominales como reales. Se empezaron a llevar a cabo —con resultados disparejos— programas de formación de profesores y a la vez se organizaban en forma

sistemática en las casas de estudio, investigaciones sobre temas educativos que antes no habían captado mayor atención. Pero en lo referente a la creación y la coordinación de un sistema homogéneo e integrado de educación superior hubo un notorio fracaso. La aplicación de la idea de sistema significaba organizar a las instituciones de educación superior en un conjunto dotado de metas comunes, lo que eventualmente permitiría usar insumos con eficiencia y lograr desempeños globales con eficacia. Este era, de manera explícita, el objetivo principal de la política gubernamental. Pero fue bloqueado por la ausencia de desarrollo de un sistema de planeación de la educación superior (que en cambio sería el elemento central de la programación educativa del periodo siguiente, de 1976 a 1982).

En contraste fue muy importante en este periodo, como clave del manejo de la política educativa para el nivel superior, la conversión de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) —que, como su nombre lo indica, reunía tradicionalmente a las casas de estudios superiores— en un mecanismo de enlace semi-gubernamental, a efectos de la implantación de la política educativa.⁴

Todo lo anterior puede resumirse en un esquema de interpretación que nos servirá como cierre sumario a esta parte y como modelo de comparación que volveremos a usar en los siguientes apartados. El mismo consiste en estructurar la información esencial del periodo en torno a tres elementos: 1) Movimientos sociales que inciden en la educación superior; 2) Proceso técnico de la educación superior, y 3) Evolución del Estado mexicano.

En el periodo de la reformulación (1970-1976) este esquema toma la ordenación siguiente:

1) *Movimientos sociales*: las universidades siguieron siendo un ámbito de desarrollo de movimientos estudiantiles y sindicales contrarios al gobierno, en un nivel incluso más amplio que el que se había dado en 1968, puesto que instituciones de provincia que habían estado al margen del conflicto de ese año ahora se incorporaban a la

⁴ Sobre la obra de ANUIES en este periodo ver Jaime Castrejón Diez. *La educación superior en México*, México, SEP, 1976, cap. IV.

oposición. En cuanto al sindicalismo universitario, que abarcaba tanto a trabajadores académicos como administrativos, como fenómeno emergente es muy típico de esta primera mitad de los años setenta y en algunos casos, como el de la UNAM, estaría destinado a convertirse en el nudo principal de la política universitaria y sus avatares. No obstante, hay que marcar dos importantes diferencias en la relación entre movimientos sociales universitarios y gobierno. En primer lugar, desde el ascenso de Luis Echeverría a la presidencia hubo un giro conciliatorio en la actitud gubernamental hacia las universidades. En segundo término, si bien los movimientos universitarios cumplieron un papel considerable en la vida política nacional, su conflictividad se volcó especialmente hacia el interior de las casas de estudio, generándose fuertes fricciones con las autoridades de las mismas, lo que no había sucedido mayormente en 1968.

2) *Proceso técnico*: no es necesario extenderse sobre este punto, dado que ya fue tratado al abordar los principales ítems de la política educativa para el nivel superior: atención de la matrícula, financiamiento, diversificación de las opciones de estudio, ensayos de planeación, etc.

3) *Estado*: para entender la política gubernamental para la educación superior es necesario tomar en cuenta la evolución política general. En el periodo que nos ocupa el Estado mexicano, acusado del golpe de 1968, emprende una serie de reformas de considerable amplitud (que de manera discontinua se ha extendido hasta nuestros días) y que habría de conducir a modificaciones más profundas de aquellas conscientemente queridas y planeadas. En lo que tiene que ver con el aparato de gobierno, esto significaba tomar decisiones que afectaban el manejo tradicional de la administración pública, tal como se había consolidado en el periodo posrevolucionario. (Es en esta época cuando se empieza a hablar con mayor énfasis de reforma administrativa.) Esto también implicaba un cambio en las relaciones entre sociedad y Estado. En lo que concierne a la política para la educación superior, el desafío consistía tanto en lograr una restauración de los vínculos entre gobierno y casas de estudio, como en abrir una vía de comunicación burocrática que sirviera de correa de transmisión de la política oficial, papel que empezó a cumplir la ANUIES.

Planeación

El periodo de reformas de 1970-1976 dejó un saldo irregular y en parte desalentador. En el siguiente sexenio (1976-1982) el interés político se centraría en el impulso a la planeación de la educación superior. Ello coincide con un época de apaciguamiento creciente de las relaciones gobierno-universidad y con la gran derrama económica producida por el *boom* petrolero, que permitió a las autoridades federales canalizar recursos a cambio de ciertos acuerdos con las instituciones. El enlace SEP-ANUIES retomó proyectos tendientes a la unificación de la educación superior en un sistema, mediante la propagación de la planeación (que hasta entonces sólo era practicada en forma sistemática por algunas instituciones como la UNAM, la UAM y el IPN) y la coordinación de los distintos centros de educación superior. Anteriormente propuestas similares no habían pasado de la fase de proyecto, entre otras razones por miedo a provocar nuevos conflictos con las universidades. En ello se percibía la contradicción entre distintos objetivos de la política gubernamental: por un lado la intención de evitar nuevos clivajes como los de 1968; por el otro, la voluntad de cambiar la educación superior. En esa oscilación el gobierno de Echeverría prefirió muchas veces no actuar.

Esto permitía que se perpetuaran situaciones como la de la inexistencia de nuevas y necesarias leyes para la educación superior. No había habido una ley federal en esta materia desde que en 1945 se aprobara la ley orgánica de la UNAM. A partir de 1976, en ese clima de relativa distensión entre gobierno y universidades, se tomarían dos iniciativas importantes. En primer lugar, el lanzamiento en Puebla en noviembre de 1978, durante la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ANUIES, del *Plan nacional de educación superior*, luego profundizado por un documento de 1981.⁵ Y en medio, en 1979, la aprobación de la *Ley nacional de coordinación de la educación superior*.

⁵ Ver SEP-ANUIES. *La planeación de la educación superior en México*, México, 1979, y el *Plan nacional de educación superior. Lineamientos generales para el periodo 1981-1991*, México, 1981.

Pese a que venía a llenar un vacío, la ley no tuvo mucho efecto en la práctica; el Plan tuvo mayor incidencia, aunque no toda la que buscaba, como veremos. A partir de su aprobación se intentó generalizar la planeación en todas las instituciones de educación superior, mediante la creación del Sistema Nacional Permanente de Planeación de la Educación Superior (SINAPPES). Pero éste logró una realización incompleta, puesto que incluso hoy quedan muchos vacíos en la materia. El esquema institucional de planeación generó una serie eslabonada de instancias que iban desde el nivel más general y nacional al más particular de cada centro de estudios. Así, a nivel nacional se creó la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), destinada a jugar un papel muy importante; le seguían las Coordinaciones Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES), que teóricamente (dado que su funcionamiento nunca se concretó debidamente) cumplirían funciones de programación para grupos de entidades federales; luego las Coordinaciones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), que funcionarían en cada estado de la república pero cuyo destino sería similar al de las CORPES, y finalmente las Unidades Institucionales de Planeación (UIPs) que tendrían un papel más sustantivo. Como vemos, estos diversos peldaños organizativos tuvieron una existencia y un funcionamiento muy desiguales. Por ello hay que separar, en la historia de la planeación de la educación superior, lo formal de lo real.⁶ La propia ANUIES sugirió esta tarea, al dar a luz en 1985 un diagnóstico muy crítico del funcionamiento de las unidades de planeación, siete años después de forjado el Plan.⁷

No se trata de exagerar, es evidente que cualquier plan, y más uno de tal extensión, encontraría problemas de ejecución, especialmente en su fase de implantación. Pero los inconvenientes listados son síntomas concretos que no podemos ignorar. Se lograron avances sobre todo en el andamiaje de una práctica de planeación antes inexistente en este ámbito educativo, pero se obstaculizó el funcionamiento homogéneo del

⁶ Ver Alfredo L. Fernández y Laura Santini (comps.). *Dos décadas de planeación de la educación superior. Desarrollo, metodología y casos*, México, ANUIES, 1992.

⁷ ANUIES. *Diagnóstico sobre la normatividad, estructura y funcionamiento de las unidades institucionales de planeación*, mimeo, 1985.

conjunto institucional, que era lo que buscaban los diseñadores de la política. Era difícil, en las condiciones de descentralización y descoordiación de que se partía, lograr un modelo de transmisión de órdenes en forma fluida y eficiente (el propio concepto de autonomía pone en cuestión la idea de recibir y obedecer órdenes). El modelo resultaba en la práctica muy pesado y burocrático y la crítica posterior de los mismos funcionarios gubernamentales habría de señalar el hecho de que se buscara más proveer o fiscalizar insumos (sobre todo en materia de matrícula, docentes y financiamiento) que de asegurar resultados. El avance en un aspecto formal (que todas las instituciones acordaran adoptar la planeación como una actividad permanente y organizada) no garantizaba avances en materia de calidad y ni siquiera en el funcionamiento efectivo de la planeación misma. De ahí que con el andar del tiempo (y también, hasta cierto punto, de las modas intelectuales y técnicas) se apelara a un instrumento más específico, de ágil manejo y dirigido a la obtención y medición de resultados, como es la evaluación, que en la educación superior mexicana empezaría a instrumentarse a partir de 1990. Las mismas razones de su adopción son las que explican su relativo “despegue” respecto al conjunto del SINAPPEs.

A esto es preciso añadir, como dato histórico complementario, la crisis de confianza en la planeación que sobrevino luego de su auge en los años setenta. Si bien actualmente no se niega su utilidad, tampoco se piensa, como en décadas pasadas, que constituya en sí misma una solución suficiente y necesaria a los problemas de eficiencia organizativa. La crisis del Estado interventor y de los enfoques racionalistas haría mucho a favor de este cambio de opinión. Tras lo dicho podemos volver ahora al modelo de interpretación propuesto, para esquematizar este segundo periodo:

- 1) En el plano de los *movimientos sociales* vinculados a la educación superior hubo una decantación o disminución. En la segunda mitad de los setenta la disidencia política de origen universitario se concentró en la reorganización o consolidación de partidos políticos, en el acceso a escaños parlamentarios y en ciertos experimentos sindicales localizados, en su mayoría, en la educación superior.

2) *Proceso técnico*: la clave se dio en el impulso a la planeación, pero a su sombra despegó también el uso del financiamiento público como llave maestra de la política educativa, que cobraría un peso creciente en los años siguientes, a la luz de la disminución de recursos que trajo la crisis económica declarada en 1982.

3) *Estado*: es ésta la época de la reforma política, que permite el ingreso de los partidos de izquierda al Congreso. Ello no tiene que ver directamente con la educación superior, pero indirectamente sí, puesto que las universidades eran hasta ese momento la principal base política de la izquierda.⁸ En el manejo de la política educativa superior se dio una mezcla de reformismo y tradicionalismo. Hubo cierto continuismo, un acercamiento no exento de vaivenes con las instituciones de educación superior y, como ya vimos, la adopción más o menos generalizada de un instrumento técnico como la planeación. Pero fuera de esto no hubo innovaciones importantes, comparables a las del sexenio anterior. El gobierno se volvió a plantear el problema de la compatibilización de la autonomía universitaria con las políticas oficiales y para ello recurrió al uso del financiamiento de forma matizada, no como amenaza de restricción presupuestaria (como fuera el caso durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz) pero sí como mecanismo de presión y negociación para el cumplimiento de la política educativa.

Bajo este esquema de negociación es que cobra especial relieve, como problema concreto de aplicación de la planeación, lo que las autoridades públicas y analistas de la educación han dado en llamar la simulación, o sea, un seudocumplimiento de las metas educativas por parte de las casas de estudio. O, dicho de otra forma, un no cumplimiento que se disfraza de cumplimiento. Fenómeno que se explica, a nuestro juicio, por el carácter político de la negociación entre instituciones de educación superior y gobierno y que se agudiza cuando la relación se da con instituciones especialmente adversas al gobierno. Una dinámica de este tipo llegó a su clímax en el caso de la Universidad Autónoma de Guerrero a mediados de la década de los

⁸ Ver Arnaldo Córdova. *La política de masas y el futuro de la izquierda*, México, ERA, 1979.

ochenta, a la cual el gobierno —quizá eligiéndola, por sus características, como caso ejemplar— le retiró el subsidio correspondiente durante un tiempo prolongado. Pero si por un lado ello servía como una advertencia que limaba las posibilidades de desafíos abiertos al Estado, por el otro dejaba un margen a las autoridades universitarias, que siempre podían alegar no poder ir más allá de cierto nivel con los proyectos de reforma o de racionalización administrativa para no despertar problemas políticos internos.

Por lo demás, se siguió registrando en esta etapa el síndrome de la excesiva heterogeneidad de las instituciones de educación superior. Esto es justamente lo que la planeación se proponía remediar, pero las mismas Unidades Institucionales de Planeación fueron a menudo absorbidas por las dinámicas particulares, de tal forma que estuvieron lejos de actuar como promotoras de la homogeneización sistémica. La falta de claridad y regularidad en el funcionamiento de los sucesivos eslabones del SINAPPES (CONPES, CORPES, COEPES y UIPs) tampoco ayudó al éxito de este empeño.

Un inconveniente particular fue el de la endogeneización de las UIP como oficinas excesivamente dependientes de sucesivos rectorados, lo que les impidió hacer un trabajo de más largo aliento. Sin embargo, es necesario calibrar bien este fenómeno, pues como señalaba el informe citado de ANUIES, tampoco era bueno que esas oficinas se despegaran totalmente de la vida cotidiana de las instituciones, constituyéndose en núcleos pensantes de dudosa operatividad.⁹ Quizá la solución más correcta hubiera sido la de instrumentar adecuadamente la complejidad de cada UIP, de acuerdo con el tamaño y las necesidades de la institución respectiva, distinguiendo las tareas e instancias *ad hoc* y a corto plazo de otras de más largo aliento a las que fuera necesario proteger de oscilaciones coyunturales.

En suma, el balance de esta fase es una mezcla de planeación indicativa con una especie de contractualismo político entre SEP e instituciones de educación superior, mediado por ANUIES y condicionado

⁹ Ver sobre esto, ANUIES, *op. cit.* Otro problema igualmente difícil de dilucidar es el de cuan buenos o malos son los cambios coyunturales ocasionados por la designación de nuevos rectores. Un excesivo nivel de cambios, emprendido cada vez

por el financiamiento, pero también contrapesado por relaciones directas entre SEP e instituciones individuales o entre SEP y grupos de universidades, al margen de ANUIES, dinámica que ha perdurado hasta hoy. Así, los dos rasgos de tensión de la política educativa serían, por un lado, el financiamiento y, por otro, la autonomía de las universidades.¹⁰ El primero marcaría un elemento de centralización gubernamental y el segundo, un elemento de dispersión institucional.

También es importante ver, en la transición entre el predominio de la planeación y el de la evaluación (que se inicia a partir de 1989-1990 aproximadamente), los cambios producidos en el mercado de trabajo. La situación laboral de los egresados de la educación superior era muy distinta a fines de los años sesenta, cuando estalla la crisis universitaria, de lo que será en la década de los ochenta. Hacia los sesenta decaía el prestigio de las profesiones liberales, su mercado de trabajo se saturaba y también probablemente desmejoraba el nivel de preparación de los egresados. Pero seguían existiendo oportunidades de empleo de diversa índole y, tal vez lo más importante, el Estado, en parte debido a su crecimiento y en parte por la necesidad de paliar problemas sociales, se convirtió en el principal empleador de los egresados universitarios. Algunas profesiones, como la ingeniería agronómica, prácticamente se estatizaron.¹¹ Paralelamente, en las universidades públicas se generaba una relación circular entre aumento de la matrícula e incremento de la ocupación académica, de modo que crecía el número de académicos porque aumentaba el de estudiantes; a su vez, muchos de los egresados demandaban trabajo como profesores, reforzando el círculo.

que rotan los mandos, puede ser el síntoma de una politización nociva de la estructura académica y administrativa. Pero esto no puede ser afirmado con seguridad prescindiendo de la información concreta acerca de los sistemas internos de relaciones de cada universidad, así como de sus vinculaciones con los sistemas políticos de las entidades locales en que están enclavadas.

¹⁰ Nos referimos de forma preferencial a las universidades porque, como ya hemos dicho, éstas han seguido prevaleciendo, en control de la matrícula, por encima de otros tipos de instituciones de educación superior.

¹¹ Hoy en día, como reflejo de la reducción de oportunidades laborales generadas por el Estado, esta carrera ha caído en una crisis de matriculación.

Así, el periodo de la llamada universidad crítica queda ligado al del Estado empleador. En cambio, en la coyuntura de los años ochenta, el mercado de trabajo privado se vuelve fundamental para los egresados, dada la reducción del tamaño del Estado, provocada por la crisis económica y la restructuración subsiguiente. Las perspectivas laborales de los estudiantes se orientan más hacia el mercado y también los contenidos de los planes de estudio.¹² El Estado casi ya no tiene conflictos abiertos con las universidades, pero tampoco las financia como antes. (Los financiamientos podrán aumentar, como en años recientes, pero siempre atados a condicionamientos precisos). Mientras tanto, en la vida interna de las universidades se da una tendencia progresiva a la entropía de los conflictos. Todo esto es fruto de cambios económicos profundos, en gran parte no planificados, pero también coincide con un nuevo giro de la política gubernamental.

Evaluación

La tercera de las políticas a tratar, focalizada en la evaluación de la educación superior, requiere de una referencia previa a la calidad. Evaluar es, en términos generales, sentar un juicio. Pero en un marco organizacional evaluar es medir resultados concretos y lo concreto que se busca es la calidad de los desempeños. Este tópico tiene orígenes diversos; se relaciona con una perspectiva gerencial que pone atención a los detalles y a los procesos que aseguran resultados, pero también con ciertos debates producidos en las últimas décadas en las sociedades más desarrolladas, donde la masificación del consumo dejó lugar a la evidencia de que no bastaba con satisfacer las necesidades básicas, sino que también había que preocuparse por la calidad de los servicios y suministros masivos, dado que las diferencias de calidad pueden ser también generadoras de desigualdades sociales.

¹² Naturalmente, esta tendencia depende de cada carrera en concreto. Algunas materias (como por ejemplo las humanidades) son poco susceptibles de reorientarse al mercado.

En México, en el ámbito de las políticas públicas el tema se ha planteado sobre todo en relación con la educación y a partir de una observación empírica, no científica, de funcionarios gubernamentales, empleadores o padres de familia, que ponen en duda el valor de la educación pública. Este tipo de juicio puede ser más severo que una evaluación científica, pues ésta siempre tenderá a destacar, al lado de los defectos, las potencialidades positivas que mantienen las instituciones educativas. Con base en esta perspectiva las autoridades gubernamentales derivaron la idea de que había que mejorar, discutir y por último evaluar con cierto rigor a la educación superior, de lo que surgió en 1990 el sistema institucional correspondiente, modelado una vez más por el enlace ANUIES-SEP, el cual encierra una nueva paradoja: la evaluación institucional busca ser más científica pero es también más política, no sólo o no tanto por el hecho de contar con el visto bueno del gobierno, sino porque se asocia a un foro de negociación de la política educativa y, en el fondo, de la asignación de recursos financieros.¹³

Otro punto a destacar es que el debate respecto a la calidad, y en consecuencia sobre la evaluación, se refuerza debido a las fallas del modelo de planeación convencional basado en la idea del ajuste de medios a fines, que se reveló en gran medida inoperante y burocrático. (No es casualidad que en lo intelectual se haya expandido paralelamente el enfoque de políticas públicas, que pone énfasis en las variables sociológicas y en el estudio de la irracionalidad en el funcionamiento de la administración pública).

En el plano ideológico el recurso a la evaluación coincide con la idea de equidad desplazando a la de igualdad, o sea, un acento valorativo puesto en el acceso a oportunidades más que en la distribución de recursos y, por tanto, la justificación de un premio diferencial al mérito y a los rendimientos de productividad.

Desde el punto de vista organizativo, el sistema de evaluación de la educación superior implantado en México se basa en tres instancias: la

¹³ Nuestra impresión es que los fondos no son estrictamente asignados con base en una evaluación, sino que ésta es un punto de partida o un elemento en la negociación entre instituciones y autoridades oficiales a efectos de las asignaciones financieras.

autoevaluación por los propios centros de estudio, la evaluación de programas y proyectos por comités interinstitucionales de pares y la evaluación del conjunto del sistema por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET).¹⁴ De las tres, la instancia de autoevaluación es la que más rápida y reiteradamente ha funcionado. Pero algunos elementos considerados como básicos en la cristalización de un moderno y eficaz sistema de evaluación, como son la circulación de la información y la participación de los interesados, han tenido hasta ahora un funcionamiento deficiente.

La evaluación es formalmente parte del proceso de planeación, pero dada la relativa atrofía de éste, la primera ha cobrado vida independiente. Asociada a la asignación de fondos, pone en manos del gobierno un ágil instrumento para recentralizar a la educación superior sin violar la autonomía (en el caso de las universidades). Al mismo tiempo determina, consciente o inconscientemente, una estrategia de proporciones más modestas: ya no se trata, al menos en forma directa, de cambiar toda la educación superior (como se intentó a principio de los años setenta) sino de actuar sobre ciertos objetivos clave, puntualmente definidos. De seguirse desarrollando esta perspectiva, la autonomía de las casas de estudio podría terminar amparando—dentro de lineamientos políticos generales—una heterogeneidad interinstitucional creciente en materia de desempeños académicos, remuneraciones y relaciones con el gobierno y las empresas privadas.¹⁵

El modelo de interpretación propuesto toma así una concreción diferente:

1) Los *movimientos sociales* tradicionales han perdido peso en los últimos 15 años, lo cual es síntoma de la transformación social y

¹⁴ Ver Gonzalo Varela. "La política de evaluación en la educación superior", *Revista Mexicana de Sociología* (México), octubre-diciembre de 1993, núm. 4.

¹⁵ En el caso de la educación básica, este problema de heterogeneidad interinstitucional (o inter entidades federales) ha sido abordado por el gobierno mediante el compromiso de dar apoyos especiales a los estados con sistemas sociales y educativos menos desarrollados. Algo similar deberá ser previsto para la educación superior, si la heterogeneidad se profundiza.

cultural que se ha producido. Ello coincide históricamente con un vuelco filosófico y científico hacia perspectivas de corte individualista.¹⁶

2) *Proceso técnico*: la implantación de procedimientos de evaluación, primero en la investigación¹⁷ y luego en la docencia, busca una modernización de la educación superior que sigue referentes internacionales. A la luz de lo que hemos visto corresponde preguntarse si estos desarrollos, aún incipientes pero que marcan claras diferencias con el pasado, pueden llevar en último término a un cambio radical del concepto tradicional de universidad y también, en consecuencia, de la concepción y el manejo de un sistema de educación superior. Es ésta una pregunta que puede formularse no sólo en México sino también en otros países, pero cuya respuesta aún no es clara.

3) El *Estado* pasa en esta época por importantes reformas que no es necesario reseñar. Junto a las tendencias a la reducción de su tamaño y a la desregulación de algunas de las tareas que anteriormente cumplía, coexiste una no menos importante reorganización de sus funciones de control, lo que se refleja sin duda en la forma de encarar la política de la educación superior.

Conclusión

De alguna forma, los instrumentos de una política son la política misma. Sirven para focalizar decisiones, centralizar debates y consensos, concretar programas de acción y echar a andar procesos de cambio. La identificación de una política con uno o varios instrumentos estratégicos es útil también, curiosamente, para favorecer la transformación de la política misma. Basta que el o los instrumentos se activen o desactiven, se sostengan o se critiquen, para que se concreten situaciones de cambio o, inversamente, de continuidad.

¹⁶ Sobre estas oscilaciones históricas y culturales ver Albert O. Hirschman. "Interés privado y acción pública", México, FCE, 1986.

¹⁷ Es el sentido que ha tenido la creación del Sistema Nacional de Investigadores, que ha venido funcionando desde 1984 a la fecha con criterios propios de selección, manejados con independencia de las casas de estudio, pese a que sus integrantes deben ser por fuerza miembros de alguna universidad o centro superior de investigación.

Hay que comprender esta dinámica si queremos tener una visión de conjunto de lo sucedido en la relación entre gobierno y educación superior en México en el último cuarto de siglo. En ese periodo se dio una atención política sin precedentes a este nivel educativo. La idea central fue la de trasplantar al ámbito nacional una serie de instrumentos probados en otros países. No importó que algunos de ellos empezaran a ser cuestionados en sus lugares de origen¹⁸ en el mismo momento cuando en México comenzaba su aplicación. Al parecer las autoridades educativas prefirieron experimentar antes que permanecer en la inacción.

La experimentación arrojó, como no podía ser menos, saldos contradictorios. Surgieron problemas, tanto por ajuste técnico a un campo social con características específicas, como por respuestas políticas de los actores de ese mismo terreno. Para estas réplicas la política educativa debió diseñar respuestas igualmente específicas. Lo más urgente era aprender a manejar una estrategia diseñada centralmente pero que sin embargo se pretendía implantar en forma más o menos homogénea en instituciones autónomas (las universidades), que eran, y en buena medida siguen siendo, predominantes a nivel de la educación superior. En otros países esto no se daba, ya sea por haber una relación más jerárquica entre universidades y gobierno; ya porque, por el contrario, las universidades (siguiendo un modelo privado) eran tan autónomas que planeaban su desarrollo con escaso contacto con el gobierno o con otras casas de estudio.¹⁹

En el caso mexicano la respuesta —casi instintiva— fue la de generar cambios periódicos de políticas y de instrumentos. No hay duda de que a partir de 1970 hubo cierta continuidad, en el sentido de que se buscó construir un sistema actualizado e integrado de instituciones de educación superior. Pero aparte el hecho de que los logros fueron muy parciales, si miramos a los instrumentos queda claro que

¹⁸ Ello sucedía, por ejemplo, con la planeación a principio de los años setenta; ver Gareth Williams. "What educational planning is about", *Higher Education*, 1:1972, núm. 4.

¹⁹ Sin embargo, con el tiempo, en alguno de estos casos ha habido una tendencia creciente a relacionarse con el gobierno a través de mecanismos financieros y legales. Ver, por ejemplo, Gonzalo Varela. "La educación superior en Canadá", *Universidad Futura* (México), 4:1993, núm. 11.

no hubo una secuencia ordenada y bien planeada, sino que, pragmáticamente, se aprobaban determinadas medidas, luego se aplicaban, surgían problemas de diverso tipo a la hora de la implantación y luego se cambiaba, sin proveer a menudo una aclaración de los efectos y los límites de lo experimentado y, por tanto, de las razones del cambio.

TERCERA PARTE

Los Cambios en el Sistema Político

Evoluciones del sistema político francés

Pierre Bréchon*

¿Qué es un sistema político? Con ello no sólo se designa a las reglas jurídicas de funcionamiento del poder dentro del marco de un Estado, sino también a la forma en que estas reglas son utilizadas por las fuerzas políticas y sociales. Esta distinción va a servir para organizar mi objetivo. Abordaré en primer lugar las evoluciones del régimen político, antes de ocuparme del funcionamiento del sistema.

I. Las evoluciones del régimen político

Aparentemente no ha habido evolución en este régimen ya que la Constitución de la V República, adoptada por referéndum en 1958, sigue rigiendo la organización política del Estado. Incluso sorprende la longevidad de esta Constitución. Sólo la III República ha constituido un marco institucional más duradero que el que nos rige hoy en día. Sin embargo, detrás de las permanencias es posible señalar evoluciones, entre las cuales me ocuparé de tres.

* Profesor de Ciencia Política, Miembro del Centro de Información de Datos Socio-políticos (Unidad CNRS).

1. 1. La multiplicación de elecciones

Las elecciones constituyen épocas fuertes de la vida política francesa. Las campañas electorales tienen carácter de "misas mayores" y el voto es ciertamente un ritual, como lo han afirmado varios politólogos, pero se trata de un ritual eficaz, un ritual movilizador que no solamente legitima el poder de los gobernantes sino que influye con frecuencia en las políticas seguidas. Estos rituales electorales están lejos de caer en desuso. Su importancia se ha reforzado incluso bajo la V República. En efecto, apelar al veredicto del pueblo se ha vuelto mucho más frecuente bajo la V República. Ésta recurre marcadamente a la utilización de procedimientos de referéndum, pero también a la creación de varias nuevas elecciones: elecciones presidenciales, europeas e regionales.

Desde 1958 el *referéndum* se utilizó ocho veces, mientras que de 1789 a 1946 no se empleó más que doce, en general para modificar la Constitución. Se puede distinguir la utilización gaullista del referéndum. En efecto, el general utilizó este procedimiento para sentar las bases de las nuevas instituciones y para poner en marcha ciertos ejes mayores de su política, al apoyarse directamente sobre la legitimidad popular y minimizar a las fuerzas políticas tradicionales. Éste, dramatizó las posturas al vincular su permanencia en el poder con el uso del referéndum, si es posible con una mayoría consecuyente. Por consiguiente, el referéndum gaullista tuvo siempre el aspecto de un plebiscito; es decir, de la legitimación del presidente que somete el referéndum al pueblo. Estos procedimientos movilizaron con fuerza al cuerpo electoral puesto que las tasas de abstención en los cinco referendos gaullistas se situó entre 15.1 %, en septiembre de 1958, y 24.4%, en abril de 1962.

Después del general de Gaulle, el referéndum ya no tuvo el mismo significado. Es cierto que el presidente se compromete en la batalla y defiende el proyecto que presenta a los franceses. Pero ya no liga su destino político al resultado. El referéndum menos dramatizado moviliza con menos fuerza. Desde entonces, no se ha utilizado sino tres veces: en 1972, para ratificar el tratado de ampliación de la

Comunidad Económica Europea (39.5 % de abstención), en 1988 sobre la naturaleza jurídica de la Nueva Caledonia (63 % de abstención) y en 1992 para autorizar la ratificación del tratado de Maastricht acerca de la Unión Europea (30.3 % de abstención).

Algunos desearían una modificación constitucional para poder recurrir con más frecuencia al referéndum. En la actualidad, sólo los proyectos constitucionales (artículo 89 de la constitución) o los proyectos de leyes "relativos a la organización de los poderes públicos", aprobar un acuerdo comunitario o ratificar un tratado (artículo 11 de la constitución), pueden dar lugar a un referéndum. Algunos quisieran introducir la posibilidad de referendos de iniciativa popular relacionados con cualquier tema. Esta proposición recibe en los sondeos una opinión mayoritaria favorable, lo que explica la sed de consulta de la población francesa y su voluntad para poder expresarse directamente sobre cierto número de temas.

Además de la práctica del referéndum, en nuestro régimen político se han introducido *nuevas formas de consulta*. De esta manera, la reforma constitucional de 1962 modifica el modo de elección del presidente de la República. Este debía, según el texto de 1958, ser elegido por medio de sufragio indirecto por un colegio de aproximadamente 8,000 personas, semejante al que elegía a los senadores parlamentarios, consejeros generales y delegados de los consejos municipales. Este procedimiento resultaba poco conveniente para la elección de un presidente que ejerce poderes muy importantes. La reforma creó una elección por sufragio universal directo, que se mostró fuertemente movilizadora y muy estructurante para el sistema político, aun cuando, en principio, sólo se realiza una vez cada siete años.

Existen proyectos de reforma constitucional para acortar el mandato presidencial y volverlo de cinco años. El texto mismo del proyecto se sometió a votación, en términos idénticos, en las dos asambleas en 1973. Hoy en día sólo falta una aprobación por referéndum o por una mayoría calificada (expresada en el seno de las dos cámaras reunidas en Congreso) para hacer entrar esta modificación en la ley fundamental. Esto cambiaría de manera importante el poder del presidente tanto en la escena política interior como en la escena internacional. Uno se

podría preguntar si esto no haría entrar de hecho a Francia dentro de una VI República.

También desde 1979, cada cinco años, se realiza la elección de parlamentarios europeos bajo escrutinio proporcional de la lista nacional. Aunque es necesario alcanzar 5% de los sufragios emitidos para poder ser electos, este escrutinio permite la representación política de aquellas corrientes que se encuentran aplastadas en los escrutinios mayoritarios. Como los problemas europeos movilizan poco al cuerpo electoral y la asamblea que se elige tiene poco poder, los intereses en juego en esta elección resultan ser sobre todo de política interior. Habrá que estar atentos al nivel de participación en las próximas elecciones europeas (junio de 1994), las primeras organizadas después de la adopción del tratado de Maastricht; ¿se traducirán en una toma de conciencia de intereses europeos?

El incremento del poder dado a las regiones en el marco de las leyes de descentralización (1982) implicaba recurrir al sufragio universal para legitimar este nuevo nivel de organización y a su personal político. Es cierto que el escrutinio proporcional adoptado hace difícil la emergencia de una mayoría regional estable y que la adopción del marco departamental para la presentación de listas no es lo más favorable para la creación de una conciencia regional. En efecto, cada lista puede verse tentada a adaptar su discurso a las tendencias de una opinión fácilmente seducida por la defensa de los intereses departamentales.¹

En consecuencia, la utilización de rituales electorales se hace cada vez más frecuente (en promedio una vez al año), lo que produce la aparición de nuevas élites políticas² y la multiplicación de pruebas de legitimidad de

¹ Cf. Pierre Brechon y Bernard Denni, "Rhône-Alpes: le naissance politique d'une région", en *Les élections régionales et cantonales de mars 1992*, Presses de la FNSP-Figaro-Etudes Politiques, colección Chroniques électorales, 1992.

² Esto se ve reforzado por la aplicación de la legislación sobre la acumulación de mandatos. La ley del 30 de diciembre de 1985 prevé que los elegidos no pueden ejercer sino dos mandatos entre los siguientes: diputado o senador, diputado europeo, consejero regional, consejero general, alcalde de un municipio de menos de 20,000 habitantes, adjunto de un municipio de más de 100,000 habitantes. Esta ley se ha aplicado de manera progresiva a partir de 1987. En cada escrutinio el elegido que acumule cargos debe abandonar uno de sus mandatos excedentes. Esta ley tiene efectos

los gobernantes. En una democracia representativa la opinión pública critica a los políticos con facilidad. Estos tienen necesidad de una relegitimación, que la elección permite. Aquel que es elegido—aunque sea con un pequeño margen respecto a quien le sigue—posee autoridad.

Los rituales electorales también se han enriquecido. Afectan a un cuerpo electoral más grande (la mayoría de edad es, desde 1974, los 18 años), las campañas electorales son fuertemente mediatizadas y ciertas reglas electorales se han modificado, pero todavía no existe consenso sobre el mejor modo de escrutinio.

Por medio del conjunto de procesos electorales, el régimen político conserva la norma del voto en un país democrático. Como lo recuerda la carta dirigida periódicamente a cada elector, “votar es un derecho, pero también un deber cívico”. Esta norma del buen ciudadano³ está profundamente inscrita en nuestra cultura política. Y el abstencionismo estructural, que se traduce como déficit de integración social y política, no ha aumentado en el curso de la V República, en contra de lo que ciertos ensayistas han afirmado.

importantes ya que impide la dominación de un sólo notable sobre un territorio. La acumulación de mandatos de hecho resultaba muy funcional desde el punto de vista de las colectividades locales frente al aparato administrativo nacional. Como lo ha hecho notar Michel Crozier, la acumulación permitía “tirar de varios hilos a la vez” y ser más eficaz en cada uno de los mandatos ejercidos (cf. su artículo en *Le Monde*, 22 de noviembre de 1985). Pero esta práctica resultaba conflictiva para la democracia, en la medida en que instalaba monopolios de poder. Además, se puede pensar que esta ley no ha ido suficientemente lejos y que sería necesario impedir, por ejemplo, la acumulación de dos funciones ejecutivas importantes (por ejemplo, alcalde de una ciudad grande y presidente del consejo general o regional). También sería necesario incluir dentro de las funciones que se toman en cuenta las de los ministros y tal vez las de presidente de comunidad urbana (cf. Marc Dolez: “La loi sur le cumul de mandats cinq ans après”, *Le Monde*, 27 de marzo de 1991). Por otra parte, el análisis de los mandatos abandonados es muy revelador. Es muy rara la separación del mandato de diputado o alcalde de villa, mientras que se sacrifica con gusto una silla de diputado europeo, de consejero regional o general. Las estrategias de los políticos se alinean sobre los polos fuertes de la vida política.

³ El voto es una norma social que se puede transgredir. Pero, aun si se abstienen, muchos ciudadanos de todos modos quedan marcados por la norma ya que lo hacen con remordimientos de conciencia, como lo atestigua la subestimación sistemática de la abstención en los sondeos.

I. 2. Desarrollo del poder del Consejo Constitucional

Bajo la IV República no existía en la práctica un verdadero control de la constitucionalidad de las leyes. Entonces, las asambleas podían tomar medidas contrarias a la regla fundamental y al respeto de las libertades públicas promulgadas en la declaración de 1789 de los derechos del hombre y del ciudadano o del preámbulo de la constitución de 1946. La constitución de 1958 creó un consejo constitucional encargado de velar la constitucionalidad de las leyes. Sólo cuatro autoridades pueden controlar al consejo: los presidentes de las asambleas, el primer ministro y el presidente de la República. El consejo es constituido por unanimidad antes de la promulgación de la ley y únicamente resuelve acerca de las nuevas leyes.

Las leyes anteriores a 1958, no compatibles con nuestra nueva regla constitucional, no pueden corregirse. Existe la posibilidad de que las nuevas leyes no sean controladas, si ninguna de las cuatro instancias las cuestiona. En 1974 se introdujo un cambio muy importante propiciado por una reforma constitucional (votada por la vía parlamentaria) en apariencia modesta. En adelante 60 parlamentarios podrían someter una nueva ley al control de constitucionalidad antes de su promulgación. De esta forma, muchas nuevas leyes se controlan efectivamente debido a que la oposición política utiliza masivamente en el parlamento esta posibilidad jurídica.

El creciente poder del Consejo constitucional controla también la manera en que los jueces constitucionales han realizado su papel a partir de 1971. Por primera vez se ha negado a aprobar una ley (sobre la libertad para crear una asociación) apoyándose no sobre el texto de la constitución, sino en la exposición de motivos (que hace referencia a la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y al preámbulo de 1946). De esta forma, una nueva ley se juzga desde el punto de vista de un "bloque constitucional" mucho más grande y el poder de interpretación del consejo se vuelve muy amplio. Se ha obtenido un avance importante hacia un Estado de derecho. Una instancia puede limitar los poderes legislativos en función de las libertades públicas. Sin embargo, el Consejo ha sido acusado frecuentemente de

juzgar con base en criterios políticos y no sólo en función de los principios de derecho.

Se ha intentado otra reforma, no concluida por el momento, que permitiría someter a la misma exposición de motivos a un juez en virtud de la supuesta inconstitucionalidad de una ley. De esta forma se podrían controlar las antiguas leyes y así asegurarse de que no priven a los ciudadanos franceses del ejercicio de una libertad fundamental. Desde luego, esto daría un poder todavía más amplio al Consejo y la clase política es reticente. Mientras tanto, en 1990 se votó el proyecto en cada asamblea, sin embargo, las dos cámaras no lograron ponerse de acuerdo sobre el texto por lo que el proyecto no se ha aplicado. Suceda lo que suceda, el Consejo será en lo sucesivo un guardián de las libertades contra las tentaciones de exceso de poder de las mayorías políticas.

I:3. Un doble mecanismo de reducción del poder central

Debido a su participación en la Unión Europea, Francia ha aceptado perder ciertos poderes. En realidad, una parte creciente de la legislación nacional escapa al parlamento y las políticas comunes o armonizadas implican dominios cada vez más variables. De hecho, el derecho comunitario tiene prioridad sobre las legislaciones nacionales.⁴ Los franceses no tienen todavía mucha conciencia de este fenómeno, a pesar de que la discusión del tratado de Maastricht ha comenzado a asegurar una toma de conciencia con los debates sobre el principio de subsidiaridad.⁵

⁴ Para tener más información sobre este tema, se puede consultar Jean-Louis Quermonne. *Le système politique européen*, Montchrestien, col. Clefs, 1993, pp. 59-84 o Yves Mény. *Le système politique français*, Montchrestien, col. Clefs, pp. 27-36.

⁵ También está definido así en el tratado de Maastricht: "La Comunidad actúa dentro del límite de las competencias que le son conferidas y de los objetivos que le son asignados. Dentro de los dominios que no surgen de su competencia exclusiva, la Comunidad no interviene, de conformidad con el principio de subsidiaridad, de que en la medida en que los objetivos de la acción considerada no pueden ser realizados de manera suficiente por los Estados miembros pueden, entonces, en razón de las dimensiones o de los efectos de la acción considerada, ser mejor realizados a nivel de

Si el poder central se reduce en lo alto, también se reduce en la base, a través de los procesos de descentralización, inaugurados por las leyes de 1982. Se transfieren competencias hacia las regiones (planificación económica y administración del territorio, gestión de liceos y formación profesional), hacia los departamentos (acción sanitaria y social, transportes escolares, colegios, vías públicas departamentales) y hacia los municipios (equipamientos socio-culturales, escuelas primarias, urbanismo y vías públicas municipales). Los ejecutivos regionales y departamentales se han transformado en polos políticos importantes. Desde luego, se trata de un proceso aún no acabado y se encuentra lejos de ser unilineal.

El Estado puede tomar por caminos indirectos y rodear los poderes que en teoría otorga. El poder efectivo de una colectividad local depende sobre todo de la importancia del presupuesto que pueda controlar y de la parte de éste que es posible consagrar a políticas innovadoras (más allá de la gestión irreductible de las ya existentes).

En la actualidad, se puede decir que la tendencia es, principalmente, la de permitir una mayor intervención de las regiones para aligerar el presupuesto del Estado. Y los presupuestos regionales aumentan mucho (al apelar a los impuestos). Así, aunque las regiones no tienen competencia jurídica en el dominio universitario, las nuevas construcciones, destinadas a enfrentar el importante incremento en el número de estudiantes, son cofinanciadas por las regiones. Esto da a las colectividades un poder de orientación sobre las opciones de selección de filiales, incluso si las regiones no tienen poder alguno sobre la pedagogía o el reclutamiento de docentes.

Dentro del marco de una Constitución casi sin cambios desde 1962 y que ya no es cuestionada por las fuerzas políticas, el régimen político ha sufrido algunas modificaciones notables; el reforzamiento de los mecanismos de la democracia representativa a través de las

comunidad". Entonces, de entrada, este principio limita la extensión de las políticas europeas, sin embargo éstas son muy amplias, tocando un veintena de dominios. Es en el funcionamiento de la Unión, eventualmente regulado por la corte de justicia de Luxemburgo, en el que habrá que precisar el equilibrio entre la extensión de las políticas comunes que se imponen a los Estados y el ejercicio efectivo del principio de la subsidiaridad.

elecciones, el avance hacia un estado de derecho y la multiplicación de los centros de poder en detrimento del poder central.

II. Funcionamiento del sistema político

Más allá de las evoluciones del régimen ¿se han dado modificaciones más importantes en el sistema político? ¿en las transformaciones reales de la sociedad? ¿en el interior de las fuerzas políticas francesas? En principio, yo discutiría la existencia de una crisis de la política.

II.1. El mito de la crisis política

Al leer y escuchar a muchos observadores políticos, se podría considerar que existe una crisis del sistema político y una crisis de la política. Se pueden mencionar los principales síntomas.⁶

La participación electoral, que era fuerte sobre todo bajo la V República comparada con la de muchos otros países occidentales, desciende sensiblemente en una sucesión de elecciones a partir de las legislativas de 1988.

Los simpatizantes y militantes de los partidos políticos son menos numerosos que antes. Las fuerzas políticas funcionan cada vez más como máquinas electorales profesionalizadas, las cuales tienen muy poco atractivo para la militancia.

Parece existir una desviación entre los ciudadanos y la clase política. Esta última tiene muy mala imagen en la prensa; la política aparece a la vez como el lugar de las oposiciones estériles y de los compromisos discutibles. Los políticos parecen no tomar en cuenta los problemas cotidianos de muchos franceses, en una situación en la que el número de desempleados y de personas en situación precaria aumenta. También se reprocha a los políticos cierto número de prácticas financieras reprobables; el financiamiento de las campañas

⁶ En este aspecto, se puede consultar a René Rémond. *La politique n'est plus ce qu'elle était*, Calmann-Lévy, 1993, 212 p.

electorales realizado por empresas económicas que obtienen una contrapartida de los mercados públicos, o el eventual enriquecimiento personal de algunos políticos gracias a este mismo dinero.

Para moralizar la vida política se han aprobado leyes. Una de ellas debe asegurar un poco de transparencia al financiamiento de las campañas y limitar el monto de los gastos autorizados. Otra asegura un financiamiento público para las grandes fuerzas políticas (según el número de parlamentarios y de votos obtenidos en las elecciones legislativas). Pero, antes de la votación de la ley sobre el financiamiento de partidos y campañas, el parlamento también aprobó una amnistía para los políticos acusados de haber emitido facturas falsas.

Esta medida ha sido muy sentida por una gran parte de la opinión pública que desea una clase política moralmente irreprochable. Entonces, parece haber una crisis de representación política, pues los franceses ya no se sienten verdaderamente representados por sus políticos. Además, en ciertas elecciones, a finales de los ochenta, apareció un nuevo concepto. Ciertos candidatos se presentaban como “los representantes de la sociedad civil”, o como “socio-profesionales” (en especial, las personas surgidas del mundo empresarial); como si los políticos profesionales no pudieran representar al pueblo.

Esta supuesta crisis política debe relativizarse. De hecho no existe crisis de la participación política, como lo he mostrado en otros textos.⁷ Hubo una disminución momentánea en 1988-1989, ligada a una coyuntura política especial (una sucesión rápida de varios escrutinios; un periodo de apaciguamiento de los conflictos ideológicos, lo cual es siempre menos movilizador que las “elecciones combativas” como André Siegfried lo demostró desde principios de siglo; escrutinios con débiles posturas políticas, como el referéndum sobre la Nueva Caledonia o las elecciones europeas). En 1992, para las elecciones regionales y cantonales, en 1993, para las legislativas, y en 1994, de nuevo para las cantonales, las tasas de abstención regresaron a los niveles promedio.

⁷ Ver en especial *La France aux urnes. Cinquante ans d'histoire électorale*, Les études de la Documentation française, 1993, 168 p.

Es conveniente observar que, a pesar de una multiplicación de elecciones desde hace 30 años, la participación a largo plazo no baja e incluso, cada vez que la elección parece ser importante para el porvenir de Francia, es muy alta (este es el caso de las elecciones presidenciales, que se han vuelto la "elección faro" de nuestro sistema político). Además, en las encuestas el interés por la política no baja y la información política se difunde con mayor amplitud que antes gracias a los medios masivos y sobre todo a los noticieros televisados y a las grandes emisiones políticas semanales.

La baja de la militancia política debe entenderse como una manifestación de un fenómeno más grande. Todas las grandes instituciones que proponen sistemas de valores colectivos, sea que se trate de partidos, sindicatos e iglesias, vieron disminuido su poder movilizador. La sociedad francesa es una sociedad en la que la individualización (que no se debe confundir con individualismo) es grande. Las alianzas no están todas hechas, con frecuencia la confianza es relativa, parcial y precaria. Con facilidad, la militancia se ve como una especie de participación en brigadas. Además, algunas personas están dispuestas a movilizarse para acciones puntuales, por ejemplo de solidaridad humana, mientras que dudan en involucrarse a más largo plazo. Esta evolución debe situarse en el largo plazo, sin olvidar que en Francia la militancia política jamás ha sido muy elevada y que nunca existió una edad de oro de la participación política. Este mito de una democracia de ciudadanos racionales y perfectamente iluminados expresa el ideal que todavía hace vibrar a los antiguos militantes nostálgicos, pero jamás ha correspondido con la realidad.

El descrédito de los políticos y los partidos es real, pero corresponde a una vieja tradición francesa que se expresa con mayor o menor fuerza según el periodo. Con frecuencia estos asuntos ya habían existido en la escena política bajo las Repúblicas anteriores y eventualmente bajo la V antes de la llegada de la izquierda al poder. Un poder político debe estar atento a estos fenómenos para intentar evitar que la brecha entre representantes y pueblo se agrande todavía más, sabiendo que en esta materia nunca se dan los milagros. En cualquier dominio, siempre se supone que los mediadores son traidores en

potencia, como bien lo han mostrado Michel Crozier y Erhard Friedberg.⁸ Entonces, no es en una mítica crisis de la política donde hay que investigar la evolución del sistema político. Más bien es necesario buscarla en el interior de una decadencia que se podría denominar como la excepcionalidad francesa.

II.2. Rasgos tradicionales de la excepcionalidad francesa

Justo a mediados de los años 80 muchos observadores se alegraban, no sin razón, al subrayar los rasgos de la excepcionalidad francesa. Dichos rasgos tenían sus raíces, en primer lugar, en una sociedad en la que las discrepancias de clases parecían muy estructuradas. Una clase obrera fuertemente reivindicativa animaba numerosas huelgas, aun cuando estaba sindicalizada con menos fuerza que en otros países. Por otra parte, esto se explicaba bastante bien: un sindicalismo más revolucionario o contestatario tendría menos partidarios que un sindicalismo muy reformista e integrado dentro del sistema político, como en los países escandinavos. Los grandes movimientos sociales que conoció Francia en 1936 o 1968 fueron considerados como el testimonio de una sociedad que dominaba mal los procesos de cambio y de modernización. Francia no podía evolucionar por la crisis; el patronato y el poder político no dejaban ventajas para las clases populares sino en el contexto de movimientos paroxísticos. El partido comunista representaba entre el 20 y el 25 % del cuerpo electoral, de 1945 a fines de los años 70, y esta fuerza de un partido antisistema pesaba —desde el punto de vista de algunos— sobre el porvenir de la democracia.

Por otra parte, nuestro país parecía gustar de las ideologías políticas estructuradas en sistemas de valores de izquierda, derecha y de centro. Ciertos temas, como el lugar de la religión en el interior de la sociedad francesa y el laicismo, han enfrentado durante dos siglos a las fuerzas políticas. Un número importante de partidos políticos

⁸ Cf. el análisis de los "relevos organizacionales" en *L'acteur et le système*, Seuil, 1977.

(con frecuencia una decena representados en el parlamento) encarnaban estas ideologías, lo que hacía muy inestables a los gobiernos (los ministerios de la III y de la IV República duraron en promedio entre 7 y 8 meses). Debido a esto el poder ejecutivo era débil y dependía en gran medida de un parlamento que tenía el poder de cambiar por completo las coaliciones precarias. Agreguemos además dos rasgos importantes: la centralización del sistema político volvía difícil el surgimiento de poderes locales capaces de equilibrar el sistema. Y las instituciones generadoras de inestabilidad con frecuencia eran criticadas. Este sistema ha evolucionado mucho en el curso de los años recientes.

II.3. Decadencia de la excepcionalidad francesa

Los conflictos de clase son mucho menos violentos que antes. Las huelgas se han vuelto bastante raras y cuando ocurren expresan mucho más el deseo de negociar ventajas concretas que de invertir el poder político. La clase obrera ya no es revolucionaria, como lo ha explicado con frecuencia Alain Touraine,⁹ pero, como también lo dijo antes de él Raymond Aron,¹⁰ la lucha de clases ha sido reemplazada por la "satisfacción querellante". Por su parte Henri Mendras¹¹ ha insistido en el crecimiento de las clases medias, las que constituyen la "constelación central" de nuestra sociedad. Esto no impide la existencia ni el incremento de los excluidos; sin embargo, éstos no tienen muchos medios para hacerse escuchar y su fuerza contestataria dentro del sistema político permanece débil.

Los conflictos ideológicos no han desaparecido, pero ahora están más parcializados en aspectos políticos específicos (el sistema educativo, el estatuto de los inmigrantes, Europa, la protección del ambiente, ...). Las opciones sobre el laicismo parecen especializarse y volverse más técnicas; ya casi nadie cuestiona la separación de las Iglesias y del

⁹ Por ejemplo en *La voix et le regard*, Seuil, 1978.

¹⁰ Cf. *La lutte des classes. Nouvelles leçons sur les sociétés industrielles*, Idées, 1964.

¹¹ Cf. *La seconde Révolution française: 1965-1984*, Gallimard, 1988.

Estado, ya no se denuncia el financiamiento de las escuelas privadas perteneciente a alguna religión; los debates se refieren a la igualdad de financiamiento y al grado en que se asumen las inversiones. No da origen más que a fiebres esporádicas, incluso si en ellas se observan fuertes movilizaciones (manifestación de 1984 en defensa de la escuela privada o de enero de 1994 en defensa del laicismo).

El sistema se ha simplificado, la V República vio en un principio el surgimiento de un partido gaullista dominante, lo que contribuyó a una "bipolarización" de la vida política, es decir, a la existencia de coaliciones estables que unificaban a los diferentes partidos; hacia finales de los años setenta y principios de los ochenta las coaliciones corresponden a un sistema de "cuadrilla bipolar", en la medida en que cada una conoce la concurrencia interna de dos fuerzas de importancia aproximadamente similar.

La década de los ochenta está marcada por la división de la derecha, con la aparición del Frente nacional y la mayor concurrencia entre UDF y RPR, mientras que en la izquierda el partido comunista se hundió sin que el partido socialista sacara todo el provecho de esto. Mientras tanto, no existe una tendencia irreversible a la simplificación del sistema de partidos; el inicio de los años noventa corresponde al incremento de los pequeños movimientos externos a los partidos y que expresan de las preocupaciones sectoriales (ecología, protesta contra la clase política, defensa de la tradición y de lo rural...).

Pero sea cual sea la forma de este sistema de partidos permite, desde el inicio de la V República, la existencia de la estabilidad política con longevidad parlamentaria, presidentes que pueden ejercer durante muchos años y primeros ministros que disponen de dos a tres años para dirigir una política. Además, la descentralización está en marcha, lo que es un factor de equilibrio y de estabilidad del sistema político.

Por último, por primera vez existe consenso entre nuestras instituciones. Al inicio, la V República estuvo aprovisionada por la derecha no gaullista y por el centro, posteriormente, por la izquierda que se acomodó muy bien después del cambio de 1981. Igualmente, ha resistido bien la prueba de la cohabitación entre un presidente de

izquierda y un gobierno de derecha. Ya no hay ninguna fuerza política que desee modificaciones completas de la ley fundamental, los intereses en juego se limitan a debates periódicos, y no muy conflictivos, sobre el quinquenato o septenato del presidente de la República, así como a discusiones sobre los modos de escrutinio.

En una palabra, nuestro sistema político se ha vuelto bastante consensual. En él las disensiones son más parcializadas, sobre el horizonte de valores comunes —los de la democracia representativa— y de un sistema institucional de amplia aceptación. La opinión ha tomado conciencia de que vivimos hoy en día una fuerte interdependencia con otras economías y que el sistema económico no se puede transformar con facilidad a través de una gestión política voluntarista. La política es menos exaltada e idealizada, se expresa menos en debates metafísicos, sin embargo, a pesar de esto no es indiferente para la mayoría de los franceses.

Bibliografía

- Dictionnaire de la vie politique et sociale*, Hatier, 1993, p. 252.
- L'Europe des communautés*, Les notices de la Documentation française, nueva edición 1992, 176 p.
- Institutions et vie politique*, Les notices de la Documentation française, edición 1991, 142 p.
- Mény, Yves. *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Montchretien, 4ª edición, 1993, 490 p.
- Les paroles partisans. L'idéologie des forces politiques françaises* (bajo la dirección de Pierre Bréchon), Les études de la Documentation française, por aparecer en julio de 1994.
- Portelli, Hugues. *La V République*, Le Livre de poche, 2ª edición, 1994, 573 p.
- La vie politique en France* (bajo la dirección de Dominique Chagnollaud), Seuil, col. Points, 1993, 482 p.

Las transformaciones del sistema político mexicano en el sexenio de Salinas de Gortari

*Juan Reyes del Campillo**

*Mario Alejandro Carrillo**

*Miguel Angel Romero***

En los últimos años se ha planteado con insistencia el problema de la transición política en el país, el de la transformación de un régimen autoritario hacia uno democrático. Este proceso, cabe señalar, no ha llegado a cumplirse y es probable que esté muy lejos de lograrse; sin embargo, antes de plantearnos si la posible transición ya se agotó o si se alcanzará en un futuro próximo, debemos preguntarnos cuáles cambios políticos han tenido lugar en el sexenio de Salinas de Gortari, se trata, fundamentalmente, de descubrir cómo los distintos componentes del sistema político mexicano se han estado transformando.

Al decir sistema político queremos referirnos al conjunto de instituciones, fuerzas y procesos políticos, así como a su interrelación e interdependencia recíproca,¹ a cómo intervienen las estructuras organizativas del poder en el quehacer político y cómo los sujetos políticos influyen en las instituciones, además de analizar si se ha

* Departamento de Política y Cultura, UAM Xochimilco.

** Departamento de Sociología, UAM Azcapotzalco.

¹ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1982.

modificado su composición. En el caso mexicano hemos observado que así como el sistema electoral y el de partidos tienen una presencia cada vez mayor, la institución presidencial y la ideal de corporativismo en el partido oficial han empezado a declinar.

¿Cuáles fueron y han sido los pilares fundamentales del sistema político mexicano? Básicamente dos: el presidencialismo y la estructura corporativa del Partido Revolucionario Institucional.² Sin embargo, hay otros elementos que han estado presionando para ejercer un lugar más protagónico en el conjunto del sistema, estos son: el sistema electoral y, su consecuencia, el sistema de partidos. Cada vez más los procesos electorales atraen la atención no sólo de los analistas políticos, sino de los medios de comunicación y su seguimiento tiene un espacio asegurado. Asimismo, los partidos se han convertido en actores cotidianos de la vida política nacional.

En relación al corporativismo, nadie pone en duda su cuesta abajo en el acontecer nacional; la decadencia del presidencialismo podría ser más cuestionable, sin embargo, hay que aclarar que si bien la figura presidencial es actualmente muy fuerte, la institución presidencial ya no lo es. Fué esa precisamente una de las funciones del presidente Salinas, quitarle peso a esa institución, sobre todo en términos de la reforma del Estado, y precisamente ese acotar al Estado es lo que ha prestigiado la figura.

El sistema electoral empuja, junto con el sistema de partidos, para obtener una mayor presencia en la vida política nacional, aunque lo que encontramos es, básicamente, una presión sobre la forma tradicional de acceder al poder en México, por la vía del partido "prácticamente único". Ser nominado como candidato priista implicaba, hasta hace unos años, un acceso seguro a los puestos de representación y autoridad política. ¿Cuál era el momento estelar de la política en México, sino el de la selección de los candidatos del partido oficial? Actualmente esto ha dejado de ser necesariamente así, pues ser postulado para una candidatura del PRI no implica que se va a obtener la posición en un ayuntamiento, en el Congreso estatal o federal y en

² Daniel Cosío Villegas. *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1973.

las gubernaturas; ahora tiene que darse una competencia en la elección constitucional, ya que hay mucha mayor competitividad de las fuerzas de oposición.

Quienes manifestaron mayor resistencia para atender estos cambios fueron los sectores corporativos, los cuales sentían que los apoyos que brindaban al Estado les hacía merecedores de las posiciones. La nueva generación en el poder ha hecho explícito el que las curules y otros puestos de autoridad se consigan con votos, lo que debe considerarse como uno de los cambios fundamentales en el sistema político mexicano.

1. El presidencialismo mexicano: antecedentes, situación actual y perspectivas

El presidencialismo es una forma específica de régimen político que puede verse afectada y, en cierta medida, modificada por los cambios que se registren en el sistema de participación política. La intención de este inciso es señalar aquellas manifestaciones de la realidad social que comprueben esta tesis para el caso mexicano en los últimos años. Si es cierto que el sistema político mexicano ha cambiado desde la década pasada hasta la fecha, entonces, también es cierto que el régimen presidencialista mexicano atraviesa por una etapa de cambios, transformaciones que pueden desembocar en una disminución del poder de ésta institución federal frente a los otros poderes de la nación y a los poderes estatales.

Para algunos estudiosos de la realidad internacional, los procesos de democratización que de distintas maneras y desde diversas realidades se están gestando en países como el nuestro, son parte integrante de una estrategia económica más acorde con las nuevas realidades que surgen del fin de las guerras ideológicas. Para Helio Jaguaribe "El proceso de superación del subdesarrollo es extremadamente difícil porque las sociedades subdesarrolladas lo son, precisamente, por la insuficiente racionalidad pública, y para superar el subdesarrollo lo que falta, como factor necesario, es dicha racionalidad. El subdesarrollo

es la expresión de un círculo vicioso que se autoperpetúa, y añade. El desarrollo consiste, esencialmente, en un proceso de modernización equitativa, en el cual la elevación de la racionalidad pública da origen a una clase política competente e idónea capaz de administrar, con eficacia y equidad social, los recursos materiales y humanos de la sociedad".³

Los textos que tratan de dar luz sobre el régimen político mexicano, presentan algunas explicaciones que, aunque generales, son útiles para dar cuenta de éste. Para algunos autores, como Cosío Villegas,⁴ existen razones de carácter histórico y tradicional que explican el arraigo del presidencialismo en el país. Según esto, desde la época prehispánica el pueblo mexicano ha seguido a gobernantes unipersonales: el Tlatoani, el Virrey, el cacique, el caudillo y el Presidente son nombres distintos de una misma figura que es el eje central de la dominación política en nuestro país. Otros autores como Carpizo⁵ señalan que existen razones de corte institucional que dan vida al presidencialismo mexicano. Según éste, las condiciones en que se consumó la independencia y la influencia que sobre esto tuvieron las constituciones de Estado Unidos y Cádiz, ambas centradas en la figura presidencial, dieron paso a la conformación de los primeros experimentos presidencialistas en México y que al avanzar hacia el período posrevolucionario el presidencialismo mexicano desarrolló sus características más importantes, el propio Carpizo las sintetiza:

a) Ser jefe de facto del partido en el poder, con lo que tiene pleno control sobre las candidaturas y, por añadidura, sobre la asignación de los puestos de elección popular, con lo que mantiene controlados los poderes regionales, locales y legislativos.

b) Tener una enorme capacidad, otorgada legalmente, para intervenir en el manejo de la economía y la legislación nacionales.

c) Ser la pieza más importante en la toma de decisiones políticas en los ámbitos nacionales e internacionales.

³ Ver a Helio Jaguaribe. "Experiencias y perspectivas del desarrollo", en *Coloquio de Invierno, II Las Américas en el Horizonte del Cambio*, México, UNAM-CNCA-FCE, 1992. pp. 63

⁴ Daniel Cosío Villegas. *La sucesión presidencial*.

⁵ Jorge Carpizo. *El presidencialismo en México*.

d) Gobernar de manera directa y sin mayores consensos la capital del país, zona que concentra el mayor número de recursos humanos, económicos, tecnológicos y financieros, además de ser sede de los poderes federales.

Estos atributos que dan al presidente en turno un poder difícilmente comparable en las sociedades contemporáneas, han registrado una serie de modificaciones que tienden a disminuirlo. Al arribar a la última década del siglo veinte, con la llamada "reforma del Estado", en México se vive una reforma del sistema y del propio régimen en el que el llamado Estado benefactor desaparece, el partido casi único empieza a perder fuerza y terreno en lo organizativo y electoral, y el propio presidencialismo ha sido severamente cuestionado.

La "interpelación" de los más radicales opositores al sistema de partido único al entonces presidente Miguel De la Madrid en su último informe de gobierno, fue sólo el principio de una serie de hechos, procesos y actos que explican cómo y por qué la omnipotencia y omnipresencia del Ejecutivo se ha visto paulatinamente minada. Las elecciones presidenciales de 1988, la disminución en el número de instancias paraestatales dependientes directamente del Ejecutivo y la pérdida de un número significativo de poderes locales, que han pasado a manos de los partidos opositores, son algunos ejemplos de la reducción de los espacios de acción del poder presidencial en México.

Reconocidos estudiosos de la realidad mexicana apuntan en sus tesis que el fin del presidencialismo es un proceso que corre a la par del fin del sistema de partido casi único. Jorge Alonso y Alberto Aziz entre otros,⁶ señalan que la realidad social del México de los noventa apunta hacia el desmoronamiento del autoritarismo, en tanto que existe una gradual e irreversible "transición a la democracia". Posición similar guarda Héctor Aguilar Camín al señalar que "el establecimiento del régimen de partidos competitivos traerá la reforma del presidencialismo, el equilibrio de poderes, el freno del autoritarismo y la impunidad"; que se avecina el paso de un presidencialismo "absolutista" a uno "constitucional", y el cambio de "un sistema de

⁶ Jorge Alonso et al (coord.). *El nuevo Estado mexicano*, t. II, Estado y Política.

partido dominante a un sistema de partidos competitivos que permita la alternancia democrática en el poder".⁷

Lorenzo Meyer, más escéptico en su análisis, mantiene que el sistema político mexicano va a transitar "hacia un autoritarismo atemperado por la democracia selectiva en el que una coalición de derecha (PRI-PAN) permita que el poder permanezca en el partido oficial, que lo compartirá con sus nuevos socios"; y agrega: "es posible que estemos presenciando el punto culminante del presidencialismo mexicano, y quizá las transformaciones económicas y sociales vayan a dar por resultado una mayor resistencia de los sectores estratégicos de la sociedad civil frente al presidente, pero eso está todavía por verse". Por otro lado, la complejidad de la función administrativa está llevando a que desde la propia cumbre del poder se impulse la descentralización de algunas tareas que hasta ahora eran responsabilidad directa y casi exclusiva del gobierno federal. Sin embargo, apunta Meyer, aún es muy pronto para saber si estos impulsos de autonomía y descentralización limitarán de manera efectiva al gran poder político acumulado en la presidencia desde fines del siglo pasado hasta nuestros días.⁸

Para conocer con claridad en qué, cómo y hasta qué grado ha perdido poder la institución presidencial es necesario verificar los procesos y transformaciones político-económicas más importantes de, al menos, el sexenio que acaba de concluir, entre los que destacan las reformas legislativas en materia agraria, el proceso de desincorporación y privatización de empresas paraestatales, la reforma educativa, la modernización del PRI, la autonomía del Banco de México, la reforma político-electoral y la reforma del Distrito Federal; transformaciones a las que deben agregarse, en bien de este análisis, los cambios, escritos y no escritos, de las relaciones sociales y de poder, entre ellos la transformación de las relaciones Iglesia(s)-Estado, el mayor peso a las administraciones municipales, el reconocimiento, implícito y explícito, a las fuerzas y organizaciones locales y regionales, tanto del propio aparato de poder como de oposición, por señalar sólo algunas.

⁷ Héctor Aguilar Camín. *Después del milagro*, pp. 17 y 284.

⁸ Lorenzo Meyer. *La segunda muerte de la revolución mexicana*, pp. 35 y 126.

1.1. Presidencialismo y reforma agraria

Después de más de dos décadas de haberse efectuado la reglamentación en materia agraria, entra en vigor una nueva legislación cuyos cambios estructurales son trascendentes, específicamente en lo que se refiere a la organización de las autoridades agrarias y la administración de justicia.

El Ejecutivo Federal estaba representado anteriormente en tres dependencias agrarias: el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, las Comisiones Agrarias Mixtas y el Cuerpo Consultivo Agrario. Con los cambios en la materia, el Ejecutivo Federal deja de ser la instancia indiscutible para la resolución definitiva en la aplicación de las leyes agrarias. El Presidente de la República abandona el papel de autoridad suprema agraria al poner fin a la intervención de las dependencias del sector público en la vida interna de los ejidos y comunidades, cediendo sus facultades al desarrollo de las nuevas instituciones encargadas de impartir la justicia agraria, a saber: la Procuraduría Agraria, el Registro Nacional y el Tribunal Superior Agrario.

La Procuraduría Agraria es una institución descentralizada de la Administración Pública Federal que sustituye a las Comisiones Agrarias Mixtas, las cuales tenían injerencia directa en las decisiones de los ejidos y comunidades, en representación del Ejecutivo Federal, y se encargaban de aplicar las leyes agrarias. Con la nueva legislación, la Procuraduría Agraria adquiere las atribuciones necesarias para la defensa de todos los actores agrarios del país y la incidencia del Presidente de la República en la toma de decisiones se da únicamente en el nombramiento y remoción del Procurador Agrario, así como de los subprocuradores y el Secretario General de la Procuraduría, estos últimos a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria.

El Registro Agrario Nacional se contemplaba en la anterior Ley sólo como instrumento auxiliar. Con las modificaciones a la legislación agraria se le da un viraje a sus funciones para ser hoy parte primordial sobre el compromiso estatal en la reforma, que confiere a

éste órgano facultades para expedir la legislación reglamentaria en la planeación, organización, industrialización y comercialización de la producción agropecuaria, considerándolas de interés público.

El Tribunal Superior Agrario (TSA) se erige como la máxima autoridad en cuanto a la administración de la justicia agraria, se le otorgan amplias facultades de autonomía y plena jurisdicción federal tanto para resolver conflictos por límites de terrenos ejidales o comunales suscitados entre dos o más núcleos de población; así como para tomar decisiones relacionadas con la tenencia de la tierra. Ninguna autoridad agraria contemplada en la anterior Ley poseía la estructura jurídica del TSA, establecida mediante reglamentación expedida por magistrados provenientes del Senado o el Congreso de la Unión mediante votación mayoritaria.

Finalmente, es significativo el carácter constitucional que se otorga a los núcleos de población ejidales y comunales, donde se reconoce su personalidad jurídica y se protege, con la Nueva Ley, su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

1.2. Presidencialismo y reforma educativa

El 18 de mayo de 1992, el Ejecutivo Federal, los Ejecutivos estatales, la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Uno de los puntos relevantes de este acuerdo es la reordenación de funciones y delegación de poderes entre la federación y los estados. En la misma fecha, el gobierno federal celebró acuerdos con los gobiernos de las entidades federativas en los que se asigna a éstos últimos la dirección de los establecimientos educativos con los que la SEP ha venido prestando, en cada estado y bajo todas las modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la indígena y la de los servicios de educación especial.

CUADRO 1. CAMBIOS LEGALES EN MATERIA AGRARIA Y DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES DEL EJECUTIVO.

COMPONENTES DEL SISTEMA	LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA	NUEVA LEGISLACIÓN AGRARIA
ORGANISMOS AGRARIOS DE JUSTICIA		PROCURADURÍA AGRARIA Organismo descentralizado de la administración pública federal con personalidad y patrimonio propios sectorizado en la SRA. Su función es la defensa de todos los actores agrarios del país tanto colectivos como individuales. TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO Máxima autoridad en cuanto a la administración de justicia agraria, tiene plenas facultades federales y autonomía para resolver asuntos agrarios tales como límites de terrenos ejidales o comunales, tenencia de la tierra, etc.
ORGANOS DEPENDIENTES DEL EJECUTIVO FEDERAL	FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL Canalizador de la inversión federal al campo, entidad encargada de financiar los planes y programas de fomento económico. FOMENTO DE INDUSTRIAS RURALES Organismo para la formación y desarrollo de industrias rurales operadas por ejidatarios o en asociación con el Estado.	FONDO NACIONAL PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD Unidad consultiva de carácter federal que sistematiza, promueve y afianza las alternativas productivas de ejidatarios y comuneros con mayores ventajas productivas relativas.
ORGANOS ECONÓMICOS	DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACIÓN Entre las atribuciones de los delegados agrarios estaban: a) Realizar en su jurisdicción los estudios y las promociones para la organización y la producción. b) Autorizar el reglamento interior de los ejidos y comunidades.	JUNTA DE POBLADORES Órgano de participación de los vecindades en los ejidos y comunidades que puede hacer propuestas sobre cuestiones relativas al poblado, los servicios públicos y los trabajos comunitarios. NÚCLEOS AGRARIOS Son los núcleos ejidatarios los propietarios de la tierra que les hubieren sido dotadas o entregadas mediante cualquier otro título. El órgano supremo del ejido es la asamblea, sin la injerencia de dependencias oficiales sobre sus decisiones. REGISTRO PÚBLICO DE CRÉDITO RURAL Inscribe a aquellas sociedades de productores que constituyan uniones rurales, dotándoles para ello de personalidad jurídica propia. En él se precisan las operaciones crediticias mediante reglamento expedido por la SHCP. REGISTRO AGRARIO NACIONAL Órgano desconcentrado de la SRA para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental. Prestará la asistencia técnica necesaria y se coordinará con las autoridades de los estados y el INEGI.

Fuente: elaboración propia con base en datos comparados de las legislaciones agrarias anterior y reformada.

CUADRO 2. REORGANIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

COMPONENTES DEL SISTEMA	FUNCIONES RESERVADAS POR LA FEDERACIÓN	FUNCIONES DELEGADAS A LOS ESTADOS	FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS
PLANTELES Y ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS	Programas la extensión y modalidades del Sistema Educativo Nacional	Dirección de los establecimientos educativos de nivel preescolar, primaria, secundaria, formación de maestros, educación indígena y especial. Control de los establecimientos con todos los elementos técnicos, administrativos, de derechos y obligaciones.	Equipar y mantener los planteles con los recursos que para ello proporcione el gobierno estatal.
MATERIALES, CONTENIDOS Y LIBROS DE TEXTO	Autoeditar, elaborar y actualizar contenidos materiales y libros de texto para todo el territorio nacional.	Distribución de los materiales, libros de texto y guías para profesores elaborados por la SEP.	
PLANES Y PROGRAMAS EDUCATIVOS	Formular los planes y programas educativos para todos los niveles, incluidos en el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica. Concertar con las entidades las acciones para superar disparidades y atender rezagos regionales. Establecer los criterios de evaluación del Sistema Educativo Nacional.	Elaboración de propuestas de contenidos regionales para ser incluidos en los programas y planes de estudio.	
VALORACIÓN DE LA FUNCIÓN MAGISTERIAL	Emite los lineamientos conducentes al establecimiento de sistemas estatales de formación de profesores. Proporcionar conocimientos, materiales, apoyo presupuestal y logístico para la instrumentación del Programa Emergente de Actualización del Maestro en cada entidad. Establecimiento de premios, estímulos y reconocimientos a maestros.	Integración del Sistema Estatal de Formación de Profesores; instrumentación y aplicación del Programa Emergente de Actualización del Maestro. Establecimiento de premios, estímulos y reconocimientos al maestro.	
RELACIONES LABORALES		Responsabilidad en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores de planteles y servicios educativos en la entidad, garantizando el respeto a los derechos establecidos y reconociendo al SNTE como titular de las relaciones laborales.	
PRESUPUESTO EDUCATIVO	Destinar un porcentaje creciente del PIB nacional como presupuesto educativo.	Destinar un porcentaje creciente del PIB estatal como presupuesto educativo.	

Fuente: elaboración propia con base en datos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México, SEP, 18 de mayo de 1992.

Con lo anterior, el Ejecutivo Federal transfiere a cada uno de los gobiernos estatales los establecimientos escolares con todos los elementos técnicos, administrativos, de derecho y obligaciones, bienes e inmuebles con los que la SEP había prestado los servicios educativos antes citados, así como los recursos financieros con que esto se llevaba a cabo.

En el documento se asegura que ésta transferencia en el control de las instituciones educativas no implica la desatención del gobierno federal a las normas educativas, pues vigilará estrictamente el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y reglamentarias en materia de educación. Así, en materia educativa el Ejecutivo Federal conserva las funciones siguientes:

- a) Promover y programar la extensión y modalidades del sistema educativo nacional.
- b) Formular para toda la República los planes y programas para educación preescolar, primaria, secundaria y normal.
- c) Autorizar el uso de materiales educativos en cada nivel citado, y la elaboración y actualización de los libros de texto gratuitos para primaria.
- d) Propiciar el desarrollo educativo armónico entre las entidades y concertar con éstas las acciones para superar disparidades y brindar atención prioritaria a las regiones con rezagos educativos importantes.
- e) Establecer los criterios de evaluación del sistema educativo nacional.
- f) Promover los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación constante y perfeccionamiento, fomentando la investigación que permita la innovación educativa.

A partir de la firma del acuerdo, las atribuciones que corresponden a los gobiernos de las entidades son:

- a) Fortalecer el sistema educativo en su entidad.
- b) Sustituir, por conducto de un organismo o dependencia competente, al titular de la SEP en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores de los planteles y demás servicios componentes del sistema educativo estatal.

c) Garantizar el respeto a los derechos laborales de estos trabajadores, incluidas las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de que gocen; y reconociendo al SNTE como titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base.

d) Proponer a la SEP el diseño de los contenidos regionales de los materiales educativos, y su adecuada inclusión en los planes de estudio, fortaleciendo en los educandos el conocimiento de la historia, geografía, costumbres y tradiciones de su estado.

El acuerdo también conlleva atribuciones para los gobiernos municipales, las cuales son:

a) Promover la creación de concejos municipales de educación, órganos que habrán de apoyar y fomentar eficazmente la educación en cada localidad.

b) Brindar equipamiento y mantenimiento a los planteles sirviéndose de los recursos recibidos del gobierno estatal para ese efecto, y atendiendo a las recomendaciones de los concejos municipales de educación.

1.3. Presidencialismo y autonomía del Banco de México

Con base en las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, vigentes desde el 21 de agosto de 1993, el Presidente de la República otorga nueva institucionalidad al Banco de México al darle autonomía. Una comparación aproximada respecto a las anteriores leyes orgánicas muestra que:

1. El Banco de México busca procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones. También se reafirma la rectoría estatal en el desarrollo del país, por lo cual el banco central podrá actuar como contrapeso de la administración pública respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias.

Se comprobó que, como ocurrió en el reciente período inflacionario experimentado en los ochentas, el incremento volátil de los precios

relativos ocasiona un prolongado estancamiento en la economía, creando una atmósfera de inseguridad. Asimismo, el pasado inmediato mostró que las inflaciones agudas y prolongadas están estrechamente vinculadas con déficit fiscales considerables, financiados mediante crédito de la banca central.

2. De acuerdo al ordenamiento, ninguna autoridad podrá obligar a la banca central a conceder financiamiento.

Toda vez que el Ejecutivo Federal controlaba al banco, al nombrar a las personas a cuyo cargo estaba la conducción de la institución, la limitación indirecta en el crédito, susceptible de otorgarse al gobierno federal, que se estableció en las leyes orgánicas se hacía nugatoria cuando ocurría la depreciación del peso, toda vez que dicha acción hacía posible incrementar el valor de la moneda nacional.

3. La política monetaria se torna más predecible, facilitando así las decisiones de los participantes en la economía, fundamentalmente a través de operaciones de mercado.

Desde su fundación, el carácter de entidad mercantil del Banco de México era muy limitado. La anterior ley orgánica de 1985 estableció normas que procuraron evitar incrementos inconvenientes en el monto del crédito primario, pero sin poner a este financiamiento un límite definitivo.

4. La institución regulará, por tanto, los cambios y los servicios financieros, para lo cual contará con atribuciones suficientes.

Las leyes orgánicas establecían severas restricciones tanto para la emisión de billetes como para el financiamiento del banco al Gobierno, cuyo monto no podía exceder de diez por ciento del capital pagado a la institución.

5. La conducción del Banco de México estará a cargo de personas designadas por el Presidente de la República, con la aprobación mayoritaria del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso.

El Ejecutivo Federal, al estar facultado para nombrar y remover de manera discrecional a la mayoría de los miembros del consejo de administración, así como al director general, a través de resoluciones del propio consejo, obligaba tácitamente al Banco Central a prestar

al Gobierno Federal más servicios de los que establecía la propia ley. Actualmente esa facultad discrecional del ejecutivo será vigilada y, en su caso, restringida por el poder Legislativo.

1.4. Presidencialismo y modernización del PRI

Si existe un espacio en la vida política de México en el que el presidencialismo se exprese con toda claridad, éste es el partido oficial, segunda pieza fundamental del sistema político mexicano. El PRI ha sido no sólo el instrumento de cooptación y control de los grupos, sectores y clases del país para ejercer la dominación política, sino también la herramienta central para realizar la gestoría gubernamental, y la forma activa (democrática o no) de elegir a los gobernantes.

Desde hace algunos años el PRI está dividido, fraccionado, entrampado en un tortuoso proceso de modernización que busca dejar atrás prácticas clientelares y corporativas para insertarse en una nueva forma de contienda política, de mejores ofertas y competencia efectiva entre partidos. Esta división se ha originado en buena parte por la excesiva y discrecional intervención del Presidente de la República en las decisiones fundamentales de ese instituto político.

El Ejecutivo es sin duda el jefe máximo del PRI, pero en éstos dos últimos sexenios los cambios y conflictos surgidos en el mismo han despertado serias dudas en torno a la capacidad del Presidente para imponer y hacer efectiva la disciplina partidista. La falta de democracia interna para elegir candidatos y la falta de discusión en torno a las decisiones que el ejecutivo impone a la mayoría priísta en la Cámara de Diputados y Senadores para llevar a cabo reformas legislativas importantes, han despertado en las filas del tricolor la necesidad de aclarar, deslindar, precisar e incluso protestar sobre las mismas.

Prueba de lo anterior han sido las manifestaciones de descontento que los legisladores priistas han manifestado frente a las iniciativas de ley y decretos recibidos del entonces presidente Salinas, por ejemplo, en la propuesta priísta de reforma electoral, que se presentó en tres versiones distintas y aún así dejó un buen número de descontentos;

incluso hubo priístas que votaron en contra de algunas reformas en lo particular, como la del artículo 82 constitucional.

Así, el dedazo como expresión máxima del presidencialismo, ha sido cuestionado fuertemente y reiteradamente punto de discusión al interior del partido oficial y motivo de disgustos, pleitos, fricciones y divisiones en el mismo. Máxime que en el sexenio salinista la utilización del dedazo ha llevado a las candidaturas a diversos políticos que han perdido los comicios, o, en definitiva, ha sido tal el grado de rechazo popular hacia los mismos que el tricolor ha tenido que “rendir la plaza” y conceder espacios de gobierno a los partidos de oposición.

1.5. Presidencialismo y reforma política

Sin duda alguna el proceso de reforma política pone en juego las capacidades del Ejecutivo Federal para “cambiar todo para que nada cambie”; tanto es así, que la iniciativa priista, que en realidad es la iniciativa presidencial, ha tenido que ser modificada cuando menos tres veces para dar cabida a las exigencias de los partidos de oposición, cuya fuerza en la discusión puede ser más importante de los que muchos analistas piensan. Así, el presidente ha tenido que ceder a las exigencias opositoras, lo que de por sí ya evidencia las debilidades del ejecutivo para imponer una legislación electoral a su gusto, y el descontento de los legisladores priístas, al tener que aceptar y votar una legislación que en definitiva aniquila al antiguo PRI del “carro completo” que tenía siempre todas las de ganar, lo que hace patente que la capacidad presidencial de imponer la disciplina partidaria ya no es la misma de antes.

Otras lecturas de estas modificaciones, las muestran no como “debilidad” del ejecutivo sino, en casos específicos, como muestra de fortaleza y voluntad de cambio, no del “ejecutivo” como figura sino de éste ejecutivo en lo particular, con todo lo que ello presupone; es decir, podrían considerarse también las negociaciones y presiones que, por el reparto del poder, se dan en el seno de la así llamada

“familia revolucionaria”. Cabe señalar que la sola necesidad de cambiar no conlleva a la voluntad de hacerlo, lo que estará en discusión es si existe esa voluntad en el ejecutivo federal y los límites de la misma.

La eliminación de la cláusula de gobernabilidad, de la autocalificación, las asignaciones proporcionales de curules en el senado, la reforma al 82, los topes en los gastos de campaña, la reglamentación del financiamiento a los partidos y, posiblemente, los cambios en la conformación de los organismos electorales, son elementos de la actual reforma política que en definitiva ponen en peligro las enormes facultades del presidente para tener controlada la asignación de los cargos de elección popular, con lo que su dominio pleno e indiscutible sobre los poderes estatales, municipales y legislativos se reduce paulatina, pero irreversiblemente.

1.6. Presidencialismo y reforma del Distrito Federal

Una de las atribuciones del presidente que le confieren poder supremo es la de gobernar la capital del país, zona que es geográfica, política, económica e ideológicamente, el eje de la vida nacional. Sin embargo las presiones inherentes al proceso de reforma del Estado, el adelgazamiento del mismo y la presión de los grupos populares y organizaciones sociales exigen cambios fundamentales en la forma de administrar este punto central de la federación, siendo el principal elemento de la discusión el derecho de los capitalinos a elegir a sus autoridades y tener un cuerpo legislativo propio.

Desde el inicio del sexenio salinista se sumaron varios factores que disminuyeron el poder del ejecutivo sobre la ciudad de México. La creación de la ARDF, el nacimiento de organizaciones civiles de amplia y probada fuerza política ajenas al PRI, y el voto de castigo para el priísmo recibido en la capital en las elecciones presidenciales de 1988 han mermado ya el poder presidencial en lo que respecta al Distrito Federal. Aunado a lo anterior, el inicio de la discusión en torno a una posible reforma política que permita a los capitalinos tener

un gobierno propio, electo aunque sea de manera indirecta por los ciudadanos, y la posibilidad de elegir a la ARDF como órgano legislativo con plenas facultades y autonomía, muestran que el poder del Ejecutivo en ésta región está destinado inminentemente a reducirse, si no es que a desaparecer.

Si en algun lado han probado sus "bondades" la serie de políticas instrumentadas por el Ejecutivo Federal, ese es precisamente la capital del país, que en el plazo relativamente corto de tres años logró recuperar, más allá de las denuncias de fraude, los votos perdidos en el 88. La elecciones de 1991 y 1994 marcan un cambio importante en la vida política de la Ciudad de México, tanto en función de la satisfacción a demandas populares como de la capacidad del régimen de recuperar credibilidad frente a la "mayoría silenciosa", lo que no puede ser visto sólo como reflejo de la actividad de un determinado gobernante sino como resultado del conjunto de políticas de bienestar social y la capacidad negociadora de las autoridades correspondientes.

2. Reestructuración de los mecanismos de intermediación social

En el sexenio salinista México entró de lleno a una etapa de transformaciones profundas; los importantes cambios en el terreno económico, con el abandono del antiguo modelo de desarrollo, implicaron para el ámbito político una reestructuración del sistema de alianzas que impactó a una sociedad civil caracterizada por una miríada de divisiones locales, étnicas, culturales, regionales, sectoriales y políticas.

Para enfrentar esta reestructuración, el grupo político salinista puso en marcha, en lo que se refiere a los mecanismos de relación con la sociedad, una serie de cambios en cuanto a la mediación política. Hacia dos direcciones fundamentales se encaminaron sus esfuerzos, por un lado, hacia sectores que, aunque se encontraban dentro de organizaciones sujetas a su égida, no respondían a sus expectativas de comportamiento, y por el otro, hacia los grupos que habían sido excluidos de los procesos de organización, o bien que se encontraban fuera del control estatal. Hacia estos últimos sectores existió la

voluntad expresa de crear formas más centralizadas y concertadas de mediación, y hacia los primeros de ejercer un control más directo sobre su conducción.

En el sistema político mexicano, caracterizado por un incipiente desarrollo del sufragio universal y por un sistema de partidos poco evolucionado, la formación del consenso ha tendido y tiende a pasar fundamentalmente por la red de intermediaciones construídas en torno al sistema corporativista.⁹

Esta red de intermediaciones, funcionales para el sistema hasta hace un par de décadas, progresivamente ha entrado en crisis, fundamentalmente por el “desplazamiento del centro de la concertación política”,¹⁰ agrabada por las condiciones críticas en que se encontraba la economía.

Dentro de la red de intermediaciones corporativistas se había creado, desde por lo menos cinco décadas atrás, un sólido aparato de negociación y control enrededor de un sector del gobierno, de un grupo de asociaciones de intereses, fundamentalmente las principales centrales obreras y campesinas, y del aparato partidista oficial. Los límites y relaciones entre estos signatarios del “pacto corporativista” tendían y tienden a encontrarse en un espacio estructural indiferenciado, en el que el entrelazamiento de intereses propicia que estructuralmente el Estado se encuentre sujeto a compulsiones particularistas que lo privan de la capacidad de intermediación general, manteniendo la intermediación de intereses a un nivel particularista.¹¹

Este tipo de intermediación entró en contradicción con una sociedad más compleja, en donde nuevos actores sociales nacían, y en

⁹ Según Gerhard Lehbruch “el corporativismo es más que un patrón de articulación de intereses. Antes bien, es un patrón institucionalizado de formación de políticas, en que grandes organizaciones de intereses cooperan entre sí y con autoridades públicas no sólo en la articulación [o hasta ‘intermediación’] de intereses, sino, —en sus formas desarrolladas— en la ‘asignación autoritaria de valores’ y en la implementación de tales políticas”. Gerhard Lehbruch. “Corporativismo liberal y gobierno de partidos”, en *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y del Mercado*, México, Alianza, 1992, pp. 173-184.

¹⁰ Enrique González Pedrero. “La lección de la elección”, en *Perfil de La Jornada*, 5 de agosto de 1988, México.

¹¹ Ludolfo, Paramío. “Democracia, política, neoliberalismo”, en *Semanario Etcétera* (México), 4 de febrero de 1993, pp. 18-23, núm. 1.

ocasiones se organizaban, al margen de lo que había sido el centro de concertación política. Un espectro heterogeneo de sectores, fundamentalmente urbanos, localizados fuera de la influencia tanto del aparato corporativo del partido oficial como del sistema clientelista gubernamental y cuyos canales de manifestación o bien se encontraban atrofiados o no existían, se convertían en la nueva realidad que desbordaba los márgenes tradicionales de concertación.

Esta situación se mezclaba además con una fractura en los márgenes de la gobernabilidad producto del agravamiento de la "contradicción entre la necesidad de garantizar la acumulación de capital y la de mantener condiciones de estabilidad y armonía social". El desfase entre estos dos presupuestos dentro de la sociedad mexicana se acentuó, y el gobierno se vió imposibilitado en el corto plazo para demostrar la viabilidad de sus acciones en el ámbito económico,¹² resquebrajándose muchos de los soportes sobre los que descansaba el pacto corporativo, lo que propició entre los miembros del pacto, así como en el interior de cada uno de ellos, el debilitamiento, la pérdida de efectividad, la desconfianza, las presiones internas, los desbordamientos y los desprendimientos.

Junto con todo esto, la indeterminación del espacio en que se mueve esta red de alianzas dificulta que se de una especialización funcional de cada instancia, imposibilitando que se alivien las cargas a las que es sometido el sistema en su conjunto, al igual que las hace aparecer como inapropiadas, por interferencias mutuas, para dar respuesta a los problemas particulares que aquejan a cada una de ellas. En estas circunstancias, se convierten en rivales que a pesar de encontrarse interconectadas viven en relaciones parasitarias que adquieren distintos matices y formas, lo que ocasiona una atrofia funcional del sistema político.¹³

Ante el fracaso de estas reglas del juego, el grupo político salinista optó por poner en marcha una serie de cambios tendientes a mitigar los costos que, en cuanto a gobernabilidad y posibilidades de fractura

¹² Enrique González Pedrero. "Gobernabilidad y democracia", en *Perfil de la Jornada*, México, domingo 6 de junio de 1993, pp. XIV-XV.

¹³ Gerhard Lehmbruch, *op. cit.*, p.176

social, significaba el estado de cosas prevaleciente. La estrategia en que pareció basar sus perspectivas de transformación tenía como una de sus piezas clave el desplazamiento del sistema corporativista como "subsistema funcionalmente primario" por "el subsistema del gobierno de partidos",¹⁴ lo que impactó diferentes ámbitos de la estructura política.

Dentro del sistema de alianzas se sintió con fuerza esta voluntad de cambio; en este ámbito se gestó una reestructuración tendiente a consolidar vínculos con nuevos aliados, hasta entonces excluidos de los acuerdos determinantes, esto por supuesto trajo a colación el desplazamiento de algunos grupos beneficiados por los acuerdos anteriores. Estos últimos sectores vieron considerablemente merma-
das sus fuerzas y prerrogativas al "desarticularse la matriz sociopolítica para la que habían desarrollado sus estrategias y patrones de antagonismo y negociación".¹⁵

Los ajustes y el desplazamiento dentro del sistema de alianzas propiciaron enfrentamientos entre el grupo salinista y los grupos tradicionales y sus aliados, sectores que gozaban aún de fuerza e implante real. Variadas y de diferentes tipos fueron las medidas con que el equipo en el poder enfrentó los cambios intentando no perder el control político.

La compulsión directa fue utilizada en contra de los líderes más fuertes y beligerantes, sobre todo del sector obrero; las organizaciones, tanto obreras como campesinas, fueron enajenadas de muchas de sus funciones y demandas sustantivas, lo cual mermó su capacidad de organización sectorial y de negociación con el Estado;¹⁶ además, se crearon, reconocieron o impulsaron nuevos interlocutores acordes

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Ludolfo Paramio, *op. cit.*, p. 19.

¹⁶ Para una visión sobre la reestructuración de la organicidad tanto del trabajo como de las organizaciones obreras ver Enrique de la Garza Toledo. "Reestructuración y polarización industrial en México", en *El Cotidiano* (México), septiembre-octubre de 1992, UAM Azcapotzalco, pp. 148, núm. 50; Luis Méndez y Othón Quiróz. "Respuesta obrera: los sindicatos frente a la reestructuración productiva (1983-1992)", en *El Cotidiano*, *op. cit.*, pp. 155, 167-168; Francisco Hernández Juárez. "El nuevo sindicalismo", en *Nexos*, junio de 1991, pp. 43-49. Por lo que respecta al movimiento campesino: Luis Hernández Navarro. "Las telarañas de la nueva organicidad del movimiento campesino", en revista *El Cotidiano*, *op. cit.*, pp. 206, 209-210, 212-213, 215.

con la surgiente lógica de organización, tanto en el interior del partido oficial como fuera de él.¹⁷

El Programa Nacional de Solidaridad¹⁸ fue un arma de especial eficacia para la realización de este proyecto, ya que proporcionó, con éxito, una estrategia paralela de gestoría y organización social que se contrapuso a las organizaciones sociales tradicionales.¹⁹ Además, Solidaridad fue utilizado en un amplio espectro social que se desarrollaba, organizado o no, fuera de las intermediaciones corporativistas oficiales.

A las organizaciones opositoras y a las independientes, controladas por la llamada izquierda social, Solidaridad les arrebató muchas de sus principales banderas políticas: la utilización de los enormes recursos del programa, sus modalidades de acceso a ellos y sus propuestas de organización, que constituyeron el método. El salinismo les disputó así su influencia y conducción autónoma o independiente, tanto sobre los sectores populares urbanos, en donde actuó en gran medida con sus propias fórmulas y métodos, como sobre los

¹⁷ Quizá la más importante estructura dentro de la nueva organicidad es el Movimiento Popular Territorial al interior del PRI; Carlos Sobrino, dirigente de este movimiento expresa claramente sus principios: "es necesario puntualizar que la sociedad se relaciona con su territorio en un sentido claro de pertenencia. Las sociedades modernas tienen referencias territoriales porque los asentamientos sociales tienen espacios delimitados y compartidos. Por ello el Partido promueve, como parte fundamental de su estrategia de modernización, el Movimiento Territorial, que no es sino la expresión colectiva, en comunidad de intereses, que parte del espacio de identidad territorial y busca, en una práctica autogestiva, la representación democrática para la consecución de objetivos también comunes". Carlos Sobrino. "Ampliar la base del partido", en *Examen*, marzo de 1993, México, p. 21, núm. 46.

¹⁸ Una amplia información sobre lo que es Solidaridad, sus efectos y desarrollo, puede verse en *El Cotidiano*, julio-agosto de 1992, UAM Azcapotzalco, núm. 49.

¹⁹ En un excelente ensayo sobre Solidaridad, Denise Dresser señala algunas características del programa: "La estrategia del Pronasol es construir una nueva coalición negando el concepto de clase como un factor organizativo de la vida política. Intenta trascender más allá de las diferencias de clase y forjar lazos de solidaridad sobre la base de otras fuentes de identificación colectiva. Pronasol redefine a los miembros de la coalición corporativa tradicional esencialmente como consumidores y crea mayorías rebanando verticalmente al espectro social [...] En esta nueva fase transformadora, el objetivo de los dirigentes de Solidaridad será el de fomentar la movilización y la participación a través de un modelo preventivo en el cual la élite extienda la participación antes de que sea exigida de manera violenta, cooptando así a los nuevos participantes". Denise Dresser. "PRONASOL: los dilemas de la gobernabilidad", en *El Cotidiano* (México), julio-agosto de 1992, UAM Azcapotzalco, pp. 50-53, 56, núm. 49.

rurales, al potenciar la organización de los Comités de Solidaridad a la par de las denominadas organizaciones autónomas.²⁰

La creación del Partido del Trabajo, por otra parte, constituye una de las piezas importantes de la restructuración funcional de las fuerzas sociales independientes, su función "no es la de ser un simple instrumento para quitarle votos al cardenismo sino la de constituirse en un puente institucional entre amplios sectores de la población depauperados que no cuentan con representaciones legales y el Estado [...] Sus dirigentes, proclives a la negociación como cualquier gestor de masas, no están dispuestos a integrarse a un nuevo PRI pero sí a pactar la transición paulatina. Pueden llegar a ser, entonces, un freno a las presiones rupturistas de un sector de la dirección del PRD. El otro lado de la pinza que la administración de Salinas ha establecido con el PAN, intenta procesar las reformas que desde arriba se quieren impulsar. Un instrumento para recomponer una parte de las mediaciones sociales".²¹

Con este intento de realineamiento de las fuerzas sociales independientes a la lógica organizativa gubernamental, se completaba la estrategia de restructuración de la red de intermediarios sociales. La recuperación del voto priísta, la desaparición de liderazgos incómodos y la conducción social aparentemente exitosa del régimen, eran algunos de los hechos que avalaban su éxito; sin embargo, en el último año del sexenio, los acontecimientos de Chiapas y el asesinato de Colosio pusieron en duda algunos de los principales supuestos de esta estrategia, cuyos resultados aún distan mucho de haberse alcanzado.

3. Sistema electoral y sistema de partidos

¿Qué es el sistema electoral? Este es tan sólo el mecanismo o procedimiento por medio del cual se asignan los puestos de autoridad o representación política. Existen dos tipos de sistemas electorales en

²⁰ Julio Moguel. "Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno", *ibid.*, pp. 45-46.

²¹ Luis Hernández. "El Partido del Trabajo: realidades y perspectivas", en *El Cotidiano* (México), marzo-abril de 1991, UAM Azcapotzalco, pp. 21-28, núm. 40.

el mundo, uno de mayoría y otro de representación proporcional. Lo más curioso es que en ningún país están contentos con el sistema que utilizan; por ejemplo, en Inglaterra, donde usan el sistema de mayoría, el partido Conservador obtiene más de la mitad de los asientos en la Cámara de los Comunes, con alrededor del 40% de la votación total; en Italia, donde la representación proporcional se utiliza de manera plena, se presentan frecuentemente situaciones de ingobernabilidad al no tener el partido gobernante una clara mayoría y tener, por tanto, necesidad de conformarla coaligándose con otra fuerza.

Es cierto que los sistemas de mayoría pueden resultar muy agresivos, al darse lo que conocemos como efecto suma-cero: el partido que gana se lleva todo y el que pierde se queda sin nada. ¿Cómo es posible que una fuerza política que puede alcanzar hasta el 40% de la votación no obtenga nada? Los sistemas de representación proporcional son de muy distintos tipos y la distribución de asientos en los parlamentos depende de la fórmula que se use y del porcentaje mínimo para participar en el reparto, por lo que pueden resultar impuros y, valga la aclaración, desproporcionales.²²

En el caso mexicano tenemos desde 1963 un sistema mixto con dominante mayoritario; un sistema que se ha ido reformando con los años, pero que nunca ha dejado de lado la necesidad de la gobernabilidad. Y esto significa generar una mayoría favorable al partido oficial y mantener bajo control a la oposición. Sin embargo, sostener a como de lugar esa gobernabilidad ha implicado restarle credibilidad al sistema electoral y esa falta de transparencia en los procesos electorales ha terminado por sustraerle legitimidad a la autoridad.

La cuestión de la credibilidad electoral se encuentra actualmente en el centro del debate político en México. Aun más, la misma gobernabilidad parece depender ahora de esa credibilidad que asegure que las elecciones se realicen con una dosis necesaria de transparencia y condiciones de igualdad para todos los participantes.

Y si bien el desarrollo del sistema electoral ha permitido que los partidos se desenvuelvan en el contexto nacional, se consideren entidades

²² Giovanni Sartori. "Sistemas electorales", en *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Universidad, 1992.

de interés público y adquirieran cada vez mayores prerrogativas políticas, las condiciones de ventaja para el PRI han implicado serias limitaciones del sistema de partidos. Como sistema de partido hegemónico, el mexicano se ha implantado a lo largo y ancho del país, pero deformado por los vínculos del partido oficial con el gobierno.

Con la elección presidencial de 1988 este sistema entró en una crisis severa, aunque no sólo el sistema partidario, sino los partidos mismos. Además, la concepción y la función de los partidos políticos se ha transformado radicalmente en las últimas décadas; ahora queda muy poco de lo que fueron en el siglo pasado y a principios de éste. Son, o tienden a ser, radicalmente distintos y los partidos mexicanos no se encuentran exentos de esto. No queda nada, o casi nada, de los partidos de clase y los partidos de notables; actualmente se distinguen los partidos “de plataforma” y los partidos “atrapatodo”.²³

Lo anterior implica que ya no requieren de una concepción o proyecto total, sino de una plataforma electoral donde planteen su propuesta, su oferta a la sociedad. Los partidos no necesitan una declaración kilométrica que se ocupe de todo, sino de una oferta distintiva dirigida a los electores en busca del voto. Por otra parte, como lo que buscan son votos, lleguen de donde lleguen, han tendido a desideologizarse, con en fin de evitar una identificación exclusiva con alguna clase o sector de clase; sacrifican una penetración ideológica por una irradiación electoral más amplia.

Tanto la crisis del sistema partidario mexicano como los cambios que se observan en las fuerzas políticas del país indican un agotamiento del sistema hegemónico. Pero ¿hacia dónde va nuestro sistema de partidos? Por ahora sólo podemos decir que apunta hacia un “bipartidismo” de tres fuerzas o de un pluralismo limitado. Es claro que son tres partidos, el PRI, el PAN y el PRD los que se destacan en el escenario político nacional, pero de una manera acotada; por un lado, en algunas regiones, observamos una competitividad entre el PRI y el PAN; pero en otras la lucha es entre el PRI y el PRD. Esta tendencia

²³ Cfr. Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980; véanse sobre todo las ideas de Wolfgang Abendroth y Otto Kirchheimer.

tiene que ver con la presencia anterior, o la falta de ella, de la oposición, pero tiene que ver también con los resultados que produce un sistema electoral de mayoría, de suma-cero, en el país.

La fuerza del PAN en el norte del país, así como la del PRD en el sur, es resultado de cierta línea política que estos partidos privilegian. En el caso del PAN un individualismo más acorde con la actitud emprendedora de quienes, encontrándose alejados del Estado benefactor, basan su desarrollo en sus propias fuerzas; esta dinámica se observa con mayor énfasis en el norte de México y es en parte resultado de la lejanía del gobierno central; en cuanto al PRD, existe un mayor vínculo con quienes no eximen la responsabilidad de un Estado tutelar que se encuentra en crisis y que tuvo siempre una robusta presencia en el centro y el sur del país.

Si lo anterior se procesa de manera bimodal y yuxtapuesta, en mucho se debe también a que en una contienda uninominal existe la tendencia a realizar una competencia entre dos fuerzas; hay electores que prefieren votar por quienes encabezan la disputa y no tanto por aquellos con quienes se identifican ideológicamente en esa elección. Esto puede entenderse como un voto útil que se otorga, no al preferido, sino al que está más cerca de ganar la posición. Desde luego, significa que estamos ante un sistema todavía débilmente estructurado, que se desenvuelve más en función de situaciones coyunturales que de una presencia permanente de las fuerzas políticas.

Sin embargo, el sistema del futuro tendrá que ver con la conformación y el desarrollo que observen estos tres partidos en el mediano plazo. La respuesta de hasta dónde puede llegar el sistema partidario la darán las fuerzas políticas. Lo que el PRI pretende es arribar a un sistema predominante, donde habiendo competencia no tenga un claro competidor. El PAN se vislumbra como un claro y único contendiente en un sistema bipartidista. El PRD prefiere un pluralismo limitado donde su fuerza también le sea reconocida. Todas estas posibilidades indican la quiebra del sistema de partido hegemónico y el paso a uno de mayor dispersión.²⁴

²⁴ Estos tipos de sistemas partidarios pueden verse en Giovanni Sartori. *Partidos y sistemas de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

3.1. La transformación de las fuerzas políticas.

El punto de ruptura en que nos encontramos es resultado, además, de una mayor pluralidad político social en el país, de tal suerte que ya no es posible contener en una sólo formación (el PRI) a la mayoría de los mexicanos. Desde 1968 advertimos cómo en la sociedad mexicana se presentan posiciones antagónicas, puntos de vista contrapuestos, resultados de una diferenciación social que lentamente ha ido dando paso al pluripartidismo. En la medida en que esas distancias tomaron forma, las oposiciones se consolidaron hasta alcanzar el nivel de fuerzas con disposición y autoridad suficiente para contender por el poder.

Uno de los pasos que con mayor dificultad ha ido dando el conjunto de partidos mexicanos es el de reconocer que los opositores no son sus acérrimos enemigos, sino simplemente sus adversarios políticos.²⁵ La vieja concepción de que para que exista uno tiene que desaparecer el otro, o que si el otro existe, entonces yo no existo, va lentamente quedando en el olvido. En realidad, no podemos pensar en la presencia de un partido sin la coexistencia de otros; los partidos se dan en plural, no cada uno por separado o de manera aislada, pues representan la expresión diferenciada de la sociedad.

Y así como se transformó la sociedad mexicana, la metamorfosis de los partidos políticos se consolidó. Los años ochenta generaron la etapa de mayor desarrollo y madurez de las fuerzas políticas, hasta alcanzar la quiebra de un sistema añejo y obsoleto. Todas ellas enfrentaron el largo periodo de crisis con sobresaltos y rupturas, lo que las obligó a estimular, tarde o temprano, cambios significativos en su composición, en su ideología y en sus estrategias. Ninguna fuerza sobreviviente del maremagnum de los ochenta quedó exenta de una mutación innovadora.

Tanto en el PRI, como en el PAN y la izquierda, se dieron importantes modificaciones que nos permiten hablar, ahora, de partidos distintos al periodo anterior. ¿Cómo y qué tanto han cambiado en estos últimos años? Describir someramente la transformación

²⁵ S. E. Finer, (comp). *Política de adversarios y reforma electoral*, México, FCE, 1980.

de cada uno nos permitirá comprender el alcance que puede tener un nuevo sistema partidario.

La crisis económica en los años ochenta reveló, como ya lo vimos, que los mecanismos corporativos de control electoral que ejercía el PRI estaban llegando a su fin; el alejamiento de los sectores medios puso en el orden del día la transformación del partido. Sin embargo, durante todo el sexenio de Miguel de la Madrid la clase política se resistió a realizar cambios en la estructura y en las políticas del partido. No fue sino hasta el desprendimiento de la Corriente Democrática y el terremoto electoral de 1988 que el PRI entendió que el pluralismo consolidaba a otras opciones y que sólo mediante el cambio podría darle salida a las expresiones que en la XIV Asamblea de septiembre de 1990 demostraron que existían al interior del partido.²⁶

La elección presidencial de 1988 demostró que había llegado la hora de ajustar cuentas con los sectores corporativos, sobre todo por su incapacidad para ampliar su base social y penetrar los ámbitos ciudadanos. ¿Cómo reconquistar la confianza de los sectores medios y cómo recuperar el consenso de quienes se convirtieron en la repentina clientela cardenista? En el primer caso habría que buscar coincidencias y consolidar la presencia en el partido de los grupos empresariales. En el segundo, sólo sería posible si el Estado retomaba su política social.

Tanto la política de venta de empresas paraestatales como el proyecto de Solidaridad buscaban, a mediano plazo, afianzar la presencia del Estado en los sectores sociales que habían optado por alternativas distintas a las del partido del Estado, aunque más como voto de castigo que como filiación política. La política de privatización encontró muy pronto la aceptación y el apoyo del PAN; el acercamiento con la jerarquía eclesástica, la venta de los bancos así como el proyecto del TLC recuperó la credibilidad de los sectores medios. PRONASOL ha tenido un éxito indudable y ha permitido restaurar la presencia estatal en los estratos populares, con ello, el PRI ha podido resarcirse en las urnas.

²⁶ Jacqueline, Peschard. "El PRI: una descentralización dirigida" y Guadalupe Pacheco. "La XIV Asamblea Nacional del PRI", en *Estudios Políticos* (México), FCPyS-UNAM, octubre-diciembre de 1991, núm. 8.

Pero los cambios de política han implicado innovaciones en la estructura y en la ideología del PRI. Ha decidido matizar su vieja estructura partidaria, que tenía como base de sustentación, de manera privilegiada, a las organizaciones corporativas. Ahora, para cohesionar su clientela electoral, se construye una con tres nuevas formas organizativas: el pacto obrero-campesino, el frente nacional de organizaciones y ciudadanos, y el movimiento territorial urbano popular. Al dar mayor importancia a los actores urbanos y ciudadanos el PRI se moderniza y se adapta a la terciarización reciente de la sociedad mexicana.²⁷

El 4 de marzo de 1992, en el festejo de un aniversario más del partido, el en ese momento presidente Salinas le prescribió la ideología del "liberalismo social". Dejando atrás el nacionalismo revolucionario, la nueva ideología suaviza los principios partidistas para estrechar lazos con los empresarios, la jerarquía eclesiástica y los sectores medios surgidos del desarrollismo. El liberalismo social busca distanciarse del viejo Estado interventor, aunque también del neoliberalismo posesivo, con lo que se pretende colocar al PRI en el centro político e ideológico.²⁸

La competencia partidaria ha hecho del PRI una fuerza mucho más preocupada por el acontecer político electoral, a tal grado que cualquier participación en una elección local se desarrolla bajo la vigilancia y supervisión del Comité Ejecutivo Nacional. De esto ha resultado una centralización mayor por parte del aparato partidario cuando antes no había necesidad de avasallar y supeditar a las organizaciones regionales. Este control se ha vuelto una necesidad prioritaria en una etapa de mayor competitividad electoral.

El Partido Acción Nacional, por su parte, de partido para la acción cívica se transformó en partido para la lucha por el poder.²⁹ El aumento cuantitativo de las filas del blanquiazul concretó el salto

²⁷ Lineamientos generales para la refundación estructural del PRI, en *Ideas Políticas* (México), Cambio XXI (Fundación Mexicana A.C.), julio-agosto de 1992, núm. 2. "El frente ciudadano", entrevista a Miguel Angel Barberena, en *Examen*, junio de 1993, núm. 49.

²⁸ Juan Reyes del Campillo. "PRI: del nacionalismo revolucionario al liberalismo social", en *El Cotidiano* (México), UAM Azcapotzalco, septiembre-octubre de 1992, núm. 50.

²⁹ Soledad Loaeza. "El PAN, de la oposición leal a la impaciencia electoral", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (coords.). *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.

hacia un partido atrapado, el que se significó más por su posición antigobiernista que por su rigidez en los principios. La crisis de los años ochenta multiplicó en Acción Nacional su calidad de receptor del voto de protesta y de rechazo a un "gobierno corrupto y arbitrario incapaz de resolver la crítica situación del país".

Estos cambios en el perfil político van a implicar, en el mediano plazo, una transformación sustancial del partido; tanto su composición como su táctica y estrategia tendrían importantes modificaciones en pocos años. Una línea política más agresiva permitiría al PAN encontrarse con viejos aliados, los empresarios y la iglesia, los cuales les facilitarían la penetración de su política.

En los años ochenta, al abrirse las compuertas para la participación en el PAN, desapareció la diferencia entre sus miembros pues quienes recién se integraban consideraban que adquirirían todos los derechos. Esto resultó muy importante porque diversos núcleos empresariales se integraron a las filas de Acción Nacional, lo que dio como resultado un cambio tanto en la composición del partido como en el perfil de sus candidatos y dirigentes.

La mayoría de los candidatos que a partir de 1983 van a tener enorme éxito en las contiendas electorales del norte del país tenían firmes vínculos con las organizaciones empresariales. Los candidatos a gobernador en Sonora, Nuevo León, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Puebla tenían experiencia de dirección empresarial, por lo que se les consideró "bárbaros del norte" y "neopanistas".³⁰

Al conquistar los partidarios de Luis H. Álvarez el Comité Ejecutivo Nacional, el perfil empresarial alcanzó mayores dimensiones en 1988 con la candidatura presidencial de Manuel J. Clouthier. Este perfil, caracterizado por el pragmatismo de los postulados panistas, se desarrolló durante la campaña y se concretó con la utilización de la estructura de COPARMEX y de los vínculos entre los empresarios con DHIAC, ANCIFEM y otras agrupaciones sociales vinculadas ideológicamente con el PAN.

³⁰ Abraham Nuncio. *El PAN*, México, Nueva Imagen, 1986.

Desde luego, las candidaturas de mayor éxito durante el sexenio salinista han sido las que han tenido un claro contorno empresarial. Todos esos candidatos han estado relacionados con sus actividades de dirección empresarial, antes que con su militancia y experiencia partidaria. Asimismo, al comparar las diputaciones panistas de 1982 con la de 1988 podemos observar una transformación generacional y de origen. De menor edad (de un promedio de 51 años a 45) y con un perfil privado, ligado a organismos empresariales y organizaciones intermedias que pasa del 27% al 35%.³¹

Cuando a principios de los años ochenta el aparato político gubernamental empezó a contener mediante el fraude electoral el avance de Acción Nacional, se auspició por parte de este el desarrollo de la protesta ciudadana. Estas acciones, sin embargo, eran bastante espontáneas, además de mostrar coraje e impotencia antes que conciencia cívica y disposición a la lucha organizada.

Ante ello, surgió la necesidad de ordenar la protesta, cohesionar las movilizaciones; es a partir de los conflictivos comicios de Chihuahua, en 1986, que el PAN concibe su participación electoral en el esquema de la resistencia civil, entendiéndola como una “estrategia de acción encaminada a obtener logros políticos específicos a través de una serie de técnicas de desestabilización”.³²

Resultado de la política del fraude, en el PAN tomaron impulso las fuerzas que cuestionaban de manera radical las características autoritarias del régimen mexicano. Las cuestiones ideológicas poco tenían que ver en las diferencias internas, que se presentaban con mayor énfasis en el plano táctico-estratégico: cómo enfrentar la ausencia de democracia en el país. El fraude y la manera de combatirlo es a final de cuentas lo que determina el arribo de la línea dura de resistencia civil.

³¹ Volker G. Lehr (dir.). *Manual biográfico del Congreso de la Unión*, México, UNAM-UAEM-ENEP Acatlán, 1984. Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial. *Diccionario del gobierno mexicano*, México, Diana, 1984 y 1989.

³² Mario Alejandro Carrillo. “Resistencia civil ¿sin PAN?”, en *El Cotidiano* (México), UAM Azcapotzalco, julio-agosto de 1988, núm. 24.

Sin embargo, la llegada de Salinas de Gortaria a la presidencia y la puesta en práctica de muchas de las políticas panistas por parte de éste, además de su reconocimiento del triunfo del PAN en la gubernatura de Baja California, hicieron cambiar la táctica de este último. La línea dura quedaba ahora en manos de otros partidos como el PRD, por lo que habría que moderar las acciones y conquistar, mediante la concertación con el régimen, cambios en las políticas del gobierno y el reconocimiento a las posiciones conquistadas en las elecciones locales. A eso se le llamó gradualismo.

En México la tendencia política que mayores cambios ha llevado a cabo en los últimos quince años ha sido sin lugar a dudas la izquierda. La reforma política de finales de los setenta la obligó a reconvertir una cuestión estratégica: participar o no en los procesos electorales; a largo plazo todas o casi todas las fuerzas se vieron obligadas a incorporarse a la lucha institucional.³³

Por otra parte, la crisis condujo a una redefinición del trabajo político en los movimientos sociales, pues, al desarrollarse éstos con mayor énfasis y organicidad nacional, se modificaron los parámetros tanto de los enfoques como de las dimensiones. La lucha reivindicativa a nivel nacional exigió madurez en la izquierda, de tal suerte que empezó a desarrollarse un proceso de acercamiento entre las distintas fuerzas.

Estos dos fenómenos llegaron con el tiempo a converger, lo que incidió en que el acercamiento se transformara en una clara tendencia hacia la unidad. Empero, bajo esta doble dinámica se desarrolló al interior de las fuerzas una intensa lucha ideológico política, de tal suerte que la gran mayoría resultaron fracturadas. Estaban, por un lado, quienes pensaban que había que defender los principios ideológicos y evitar caer en la trampa de la institucionalidad; por el otro, aquéllos que iniciaron un proceso de desideologización y aceleraron las tendencias hacia las alianzas y la unidad. La izquierda venció su ancestral sectarismo.³⁴

³³ Julio Moguel. *Los caminos de la izquierda*, México, Juan Pablos, 1987.

³⁴ Arturo Anguiano. "La izquierda en su nadir", en *Brecha* (México), invierno de 1987, núm. 2.

Los procesos electorales permitieron que desde 1985 diferentes partidos postularan candidatos comunes. Esta práctica, con la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, en 1988 se aceleró.³⁵ Para algunos, unirse en torno a esta propuesta resolvió la sobrevivencia, para otros, significó desaparecer del escenario político. Partidos como el PPS o el PST (PFCRN) lograron con la candidatura de Cárdenas alargar su agonía como partidos “paraestatales”. Otros como el PRT quedaron marginados.

El llamado a la construcción del Partido de la Revolución Democrática fué rechazado sólo por los partidos “paraestatales” y algunas fuerzas radicales. La concurrencia de fuerzas con distintos orígenes (demócratas priistas, socialistas, reformistas, radicales de todo tipo) generó un mosaico político que ha caminado con mucha dificultad, pero que ha logrado implantarse en algunas zonas del territorio nacional, por lo que podemos afirmar que existe ahora una fuerza de centro izquierda compitiendo en el sistema partidario.

Las dificultades del PRD antes que políticas o ideológicas son de carácter orgánico. La confusión entre partido de militantes o de ciudadanos ha generado graves dificultades en los tiempos de construcción y en los espacios que pretende organizar. La falta de distinción entre militantes, adherentes, simpatizantes y electores no ha permitido, hasta ahora, cohesionar y ordenar el caudal de fuerzas que despertó esta iniciativa a principios del sexenio.

Para terminar diremos que para atraer el voto ciudadano los tiempos actuales son de crecientes dificultades para el conjunto de partidos. El viejo elector militante ha sido sustituido por el elector consumidor de fines de siglo. La socialización política ha sido desplazada de la familia para arribar a ámbitos más generales, lo que ha significado cierta crisis de lealtades. Asimismo, viejos vínculos partidos-ciudadanos han desaparecido con la secularización, el consumismo y la disolución de los antagonismos radicales.

³⁵ Juan Reyes del Campillo. “La unidad electoral de la izquierda (1985-1988)”, en Jaime Tamayo y Leonardo Valdés Zurita (coords.). *Movimientos políticos y procesos electorales*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1991.

Los nuevos paradigmas políticos como los derechos humanos, la protección del ambiente, la calidad de la vida o la liberación sexual, exigen modos de acción totalmente innovadores por parte de los partidos políticos. La misma crisis que reducía la visión de la sociedad a la visión de una sola clase social ha fortalecido una cultura política democrática pluralista.³⁶

Los partidos, a pesar de que gozan de buena salud y siguen siendo insustituibles como gestores privilegiados de las instituciones representativas, tienen en esta época que acercarse y abrirse más a la sociedad.³⁷ Ello implica democratizarlos, transparentar su gestión y reconocer plenamente las tendencias internas. Aquéllos que pretendan comportarse como en el pasado terminarán por quedar recluidos en el cajón del olvido ya que la sociedad mexicana ha entrado a un periodo de maduración política.

³⁶ Claus Offe. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1992.

³⁷ Bernard Manin. "Metamorfosis de la representación", en Mario R. dos Santos (coord.). *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, CLACSO-Nueva Sociedad, 1992.

La encrucijada del sistema político mexicano

*Víctor Manuel Durand Ponte**

En este artículo nos proponemos describir algunos de los rasgos generales de la crisis del sistema político mexicano, procurando evidenciar que se trata de una crisis del régimen político y no sólo de una crisis del gobierno actual. Para ello vamos a detenernos, muy rápidamente, en los sexenios correspondientes a los presidentes Echeverría y López Portillo. Suponemos que es en esos años cuando se inicia la crisis del sistema político y da comienzo la gestión gubernamental para superarla. A continuación nos ocupamos de presentar el cambio de gestión política de la crisis, a partir de 1982 con el gobierno de Miguel de la Madrid, que se extiende hasta nuestros días. Enseguida tratamos de sintetizar los saldos de la gestión neoliberal de la crisis. Finalmente intentamos plantear cuáles son las posibles alternativas a corto plazo.

Los orígenes de la crisis política, entendida como la incapacidad o dificultad para reproducir un sistema bajo sus propias reglas, se remontan al conflicto estudiantil de 1968 en el que el gobierno mostró

* Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

su incapacidad para captar las demandas de participación de los estudiantes y, en términos más generales, de las clases medias no encuadradas en las organizaciones corporativas agrupadas en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El hecho de que un conflicto relativamente simple en sus demandas hubiese terminado mediante una violenta represión, que mereció una amplia condena por parte de la opinión pública nacional e internacional, se convirtió en el foco rojo que anunciaba la crisis del sistema. Las formas de mediación y participación de la población se mostraron ineficientes, mientras que la represión, utilizada para controlar a los no coptados, evidenció costos muy altos para el sistema.

1. La gestión populista de la crisis

A partir de la sucesión presidencial de 1970, signada por la crisis estudiantil, se abrió un período de gestión de la crisis política y de búsqueda para vigorizar el sistema político, el régimen priísta que se originó durante el sexenio cardenista y fue definido durante el gobierno de Miguel Alemán. Esta gestión se basó en un intento por volver al pasado, recolocar las bases del pacto social cardenista y renovar las alianzas y los compromisos con los sectores populares.

En términos simples, se puede decir que el gobierno echeverrista realizó una lectura de la crisis en la que los culpables de que el sistema no hubiese podido integrar a la mayoría de la población y garantizar sus derechos básicos habían sido los empresarios: no habían logrado el desarrollo económico necesario, y eso era su responsabilidad. En consecuencia, el Estado debía actuar, debía suplir a los empresarios ineficientes.

El período de gestión populista se extiende, en medio de una dinámica complicada que no podemos resumir aquí, hasta 1982, con la nacionalización de la banca. Este período se caracteriza por el conflicto entre la clase política y la empresarial, como lo atestigua la crisis de 1976, que da lugar a la creación del Consejo Coordinador

Empresarial y, desde luego, la de 1982, con la nacionalización de la banca.

La gestión populista buscó reformar las instituciones corporativas mediante su sustitución, como en el caso obrero, con “la Tendencia Democrática”, o con su reunificación, como en el del Pacto de Ocampo, de las organizaciones campesinas; sin embargo, fracasó estrepitosamente, el sistema corporativo resistió y sobrevivió y continuó ejerciendo sus funciones de mediador autoritario de los intereses de los obreros campesinos y sectores populares.

Durante el gobierno de López Portillo se continuó con los intentos para limitar a las organizaciones corporativas, con un éxito igualmente limitado. Como se recuerda, el gobierno fue derrotado por esas organizaciones, entre otras, en su intento por incorporar el país al GATT. El mayor logro de ese sexenio fue sin duda la reforma a la legislación electoral. Con la creación de la LFOPPE el gobierno abrió la posibilidad de participación y representación de la ciudadanía por medio de los partidos de izquierda y de derecha, permitiendo mayor capilaridad política.

La gestión populista de la crisis terminó en un gran fracaso. La utilización del gasto como palanca del desarrollo elevó el endeudamiento sin haber resuelto los problemas estructurales de la economía, que se manifestaban en una crisis crónica de la balanza comercial. El propósito de revertir el crecimiento económico en favor de los trabajadores fracasó, desde 1976 los salarios empezaron a descender. Asimismo, la crisis económica limitó los avances de la reforma política.

2. La gestión neoliberal de la crisis política

El fracaso de la gestión populista de la crisis dejó como gran problema la ruptura de la unidad entre las élites políticas y las económicas, y una profunda crisis económica. Además, no se resolvió el problema básico de la representación política.

En el gobierno de Miguel de la Madrid, a partir de 1982, se puso fin a la gestión populista y se inició la neoliberal.

Empresarial y, desde luego, la de 1982, con la nacionalización de la banca.

La gestión populista buscó reformar las instituciones corporativas mediante su sustitución, como en el caso obrero, con “la Tendencia Democrática”, o con su reunificación, como en el del Pacto de Ocampo, de las organizaciones campesinas; sin embargo, fracasó estrepitosamente, el sistema corporativo resistió y sobrevivió y continuó ejerciendo sus funciones de mediador autoritario de los intereses de los obreros campesinos y sectores populares.

Durante el gobierno de López Portillo se continuó con los intentos para limitar a las organizaciones corporativas, con un éxito igualmente limitado. Como se recuerda, el gobierno fue derrotado por esas organizaciones, entre otras, en su intento por incorporar el país al GATT. El mayor logro de ese sexenio fue sin duda la reforma a la legislación electoral. Con la creación de la LFOPPE el gobierno abrió la posibilidad de participación y representación de la ciudadanía por medio de los partidos de izquierda y de derecha, permitiendo mayor capilaridad política.

La gestión populista de la crisis terminó en un gran fracaso. La utilización del gasto como palanca del desarrollo elevó el endeudamiento sin haber resuelto los problemas estructurales de la economía, que se manifestaban en una crisis crónica de la balanza comercial. El propósito de revertir el crecimiento económico en favor de los trabajadores fracasó, desde 1976 los salarios empezaron a descender. Asimismo, la crisis económica limitó los avances de la reforma política.

2. La gestión neoliberal de la crisis política

El fracaso de la gestión populista de la crisis dejó como gran problema la ruptura de la unidad entre las élites políticas y las económicas, y una profunda crisis económica. Además, no se resolvió el problema básico de la representación política.

En el gobierno de Miguel de la Madrid, a partir de 1982, se puso fin a la gestión populista y se inició la neoliberal.

control del gasto público, renegociación de la deuda externa, realización de una reforma fiscal que amplió la base de contribuyentes, intensificación de la venta de las empresas paraestatales, apertura de la economía con la finalidad de hacer al país más atractivo a los capitales extranjeros y la incorporación del país al Tratado de libre comercio de Norteamérica. No obstante, la innovación neoliberal, que se pensó radical, fue acoger las políticas de combate a la extrema pobreza diseñadas por el Banco Mundial y convertirlas, demagógicamente, publicitariamente, en la gran novedad de política social. El neoliberalismo trató de ser ocultado bajo el manto del liberalismo social; de nueva cuenta reapareció el intervencionismo estatal tratando de tapar los hoyos que abría la política económica. Sin embargo, los salarios continuaron a la baja, el empleo formal continuó cayendo y la pobreza aumentó.

La crisis política con que se inició el sexenio fue coyunturalmente superada. El gobierno logró restablecer la disciplina dentro del partido, en el aparato administrativo, y en los sectores corporativos, incluyendo a los empresarios, por medio de "golpes de timón". Asimismo, logró romper el frente antiautoritario atrayendo al PAN, que para infortunio de la democracia perdió a Clouthier e inició su fase de concertación, de alianza subordinada y autoritaria con el gobierno. Finalmente, hostilizó con todos los medios a su alcance, a la oposición perredista. El espectacular repunte del PRI en las elecciones de 1991 daban fe de que el gobierno parecía haber superado la crisis política con que inició sus actividades.

A pesar de las profundas modificaciones y reformas introducidas; como la privatización de la banca, la venta de importantes empresas (como Teléfonos de México, las principales empresas mineras y metalúrgicas y los bancos), la reforma al artículo 27 de la Constitución (para incorporar al mercado las tierras ejidales), la firma del Tratado de libre comercio (que puso fin al antimperialismo, parte sustancial del viejo nacionalismo mexicano), parecía que la estabilidad política estaba asegurada.

Tampoco parecía preocupar el permanente maltrato que recibieron las organizaciones sindicales y sus contratos colectivos, de los que

desaparecieron conquistas arrancadas a los empresarios durante los últimos cincuenta años; ni la caída de la masa salarial como proporción, nunca antes vista, del producto interno bruto; o el aumento del desempleo y el crecimiento del sector informal; y, en general, el aumento de la pobreza de amplios sectores de la población, algo así como el 60% que parecían inocuos o quizá superados en sus efectos por el programa de Solidaridad. Asimismo, los escándalos de la explosión del drenaje en Guadalajara y el asesinato del Cardenal Posadas, que han terminado en la impunidad, no parecían impactar la imagen del gobierno ante la opinión pública.

La acumulación de fraudes en las elecciones estatales y locales tampoco parecía haber causado efectos devastadores en la confianza de los ciudadanos en el gobierno. La elección del candidato del PRI a la presidencia, pese al enojo amenazador de Manuel Camacho, parecía dar inicio a otra sucesión presidencial sin mayores dificultades para el partido del Estado.

A finales de 1993 nadie hablaba de crisis política, el salinismo parecía haber triunfado.

3. La crisis

El levantamiento zapatista en los altos de Chiapas el primero de enero de 1994 desató la peor crisis política desde 1928, época en que fue creado el partido oficial.

El ejército zapatista no contaba con los recursos humanos ni militares para poner en jaque al gobierno y al ejército, sin embargo, generó recursos simbólicos que aglutinaron a su alrededor a la gran mayoría de la población. El EZLN avanzó con base en la defensa de los derechos humanos de los indios y campesinos, fueron las ONGs nacionales y extranjeras y la opinión pública las que cercaron al gobierno y lo obligaron a negociar.

El movimiento zapatista abrió la oportunidad para que, de manera inédita en la historia mexicana, se reabriera dentro del priismo la pugna por la sucesión presidencial. La designación de Manuel

Camacho como mediador y el uso que hicieron, él y el presidente, como posible alternativa a la presidencia, debilitaron al candidato Luis Donaldo Colosio y evidenciaron la pugna por el poder.

La declaración de Camacho, indicando que no se postularía como candidato a la Presidencia, en lugar de traer la calma esperada fue seguida por el lamentable asesinato de Colosio. La incertidumbre política creció y el sistema perdió estabilidad.

A partir del asesinato, el gobierno atropelló las disposiciones legales, incluyendo preceptos constitucionales, con varias medidas como la creación de la subprocuraduría encargada de investigar el asesinato del candidato priista, la propia designación del sucesor de Colosio en el PRI y más recientemente la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. En realidad la gestión neoliberal no ha sido muy respetuosa de las leyes, como lo demuestra el hecho de que más de la mitad de los gobernadores hayan sido sustituidos, muchos sin apegarse a las constituciones locales, por designación presidencial; es decir, gobiernan no los electos, sino los representantes del presidente.

Frente a la crisis de gestión constitucional, cuyos efectos no son claros para la vida republicana debido a la subordinación y poca utilidad de los poderes legislativo y judicial y al incremento del autoritarismo presidencial, se acumulan los problemas: el movimiento campesino que lucha por la derogación de la reforma al artículo 27 Constitucional, por la resolución del problema de los créditos vencidos y la amenaza de embargo de sus tierras, por la solución de los problemas indígenas, etcétera. Como es obvio, el incremento de las luchas campesinas, sobre todo por la invasión de tierras, ha generado un movimiento de propietarios agrícolas que amenazan con hacerse justicia por su propia mano; este conflicto pone en peligro la estabilidad de la base tradicional del priismo, los sectores más atrasados del campo.

Por si fuera poco, en el otro extremo de la estructura social, los secuestros de importantes empresarios del sector bancario y comercial crean un sentimiento de inseguridad, que se traduce en inestabilidad en los mercados financieros, obligando al gobierno a tomar

medidas de emergencia y poniendo en evidencia lo precario de la estabilidad económica. Esta inseguridad la vive el resto de la población ante el bárbaro incremento de la violencia urbana y rural.

Fue la crisis de confianza del empresariado, junto al reclamo de la oposición partidista y de las ONGs por que se aclare el asesinato de Colosio y el secuestro de importantes empresarios, la que llevó al presidente a crear la Comisión de Seguridad Pública de la Nación y a nombrar como su titular al Secretario del Trabajo, reconocido como un hombre duro, parcial y aliado a los empresarios. Al estilo más autoritario, el Presidente ofrece seguridad para restablecer la confianza, violando la ley y amenazando con la dureza. Pese a ello, la desconfianza crece ante las insinuaciones de que a Luis Donaldo Colosio lo mataron los sectores tradicionales del PRI,¹ los narcotraficantes,² o grupos del PRI o del gobierno.³

Por otra parte, debe señalarse que la acción presidencial ha debilitado las instituciones públicas, especialmente al poder judicial, pero también al legislativo que ha sancionado la creación de la Coordinación de Seguridad Pública. El propio ejecutivo ha visto como su programa favorito, el Programa Nacional de Solidaridad, se ha hecho añicos, y como su carta para recuperar el apoyo campesino, "el PROCAMPO", no logra sus resultados ante el disgusto de los hombres del campo y la estrecha vigilancia de los partidos de oposición. La propia figura presidencial, que había logrado la hazaña de tener más de 90% de aceptación en la población en su quinto año de gobierno, ahora no sólo ve caer esos niveles de simpatía, sino que hay desconfianza de que él pudiera estar implicado en el asesinato de su amigo Colosio.

La desconfianza que existía entre la población acerca de la limpieza de los procesos electorales se acrecentó con los reclamos del EZLN y sus demandas de democratización. La beligerancia que cobraran distintas instituciones de la sociedad civil con el alzamiento

¹ W. Cornelius. "México: el futuro en juego", en *Cuadernos de Nexos*, mayo de 1994, núm. 71.

² Perez Canchola, *La Jornada*, 24-25 de marzo de 1994.

³ Encuesta realizada por MORI que da el 70%, véase periódico *Reforma*, mayo de 1994.

guerrillero se ha convertido en una presión constante sobre el gobierno para que se realicen procesos electorales limpios. Esa presión, junto a la ejercida tradicionalmente por los partidos políticos y la que ahora ejercen organismos internacionales, incluido el Congreso estadounidense, llevaron al gobierno a realizar su tercera reforma a la ley electoral en cinco años, pero ni con ello logra restablecer la confianza de los ciudadanos y los partidos; según datos recientes (MORI) el 43% de los encuestados no confían en que el voto sea respetado.

El descrédito de las instituciones ha contaminado al candidato suplente del PRI, sin duda uno de los Secretarios políticamente más mediocres del gobierno salinista, que ahora enfrenta el reto de superarse a sí mismo y a la crisis del PRI, cada día más dividido e ineficiente. Para ello está recurriendo, en su desesperación, a las viejas tácticas del corporativismo populista como el acarreo masivo y descarado y la manipulación de las bases de las organizaciones rurales o sindicales.

Junto a la crisis de confianza, se va acumulando el clima de inseguridad, y ahora de temor, ante los indicios de que el gobierno se prepara para reprimir actos de masas o protestas sociales, como ya lo hizo el pasado primero de mayo, lo que enrarece aún más el ambiente político. No sería raro que este clima se traduzca en abstencionismo y reclamo de orden de autoridad por parte de los ciudadanos.

5. La crisis política actual

Las graves dificultades que se viven en México parecen corresponder al agotamiento de la gestión neoliberal de la crisis, cuyo saldo se puede resumir de la siguiente manera:

Primero. Una economía más sana, con tasas de inflación bajas, tasas de cambio con deslizamientos muy pequeños, lo que parecería favorecer la calculabilidad social; sin embargo, es una economía con tasas de interés muy altas para los grandes inversionistas especulativos y muy bajas para los pequeños —incluso negativas o por debajo de la inflación— y muy altas para préstamos a corto plazo, lo que

genera una transferencia de renta de los estratos bajos y medios hacia los altos. Este mecanismo financiero, aunado a los bajos y estables salario, parece ser una condición para el manejo del desequilibrio estructural que se expresa en la balanza comercial y que obliga a compensar con la entrada de capital externo, aspecto básico de la problemática económica que no ha mejorado desde la primera mitad de los años sesenta, el requerimiento de importaciones crecientes para producir en la industria nacional, que sigue generando saldos negativos en la balanza comercial. Antes se usó el endeudamiento externo para financiar este déficit, ahora se hace con el capital especulativo en la bolsa. Ambos mecanismos representan costos muy altos para una economía que no crece y cuya élite empresarial parece incapaz de asumir y superar el reto de la modernización y competitividad en serio. Así pues se logró una estabilidad macroeconómica montada sobre un sistema financiero inestable y volátil, como lo mostró la reciente salida de capitales. Por ello la economía, aún estable, no garantiza una calculabilidad social a mediano o largo plazo. Que el Tratado comercial de América del Norte va a resolver estos problemas es, en el mejor de los casos, una hipótesis que todavía no está claro que sea correcta.

Segundo. Una sociedad desorganizada, empobrecida y sin canales adecuados de representación y participación políticas, a no ser por los viejos mecanismos corporativos y clientelares (que pese a todo sobreviven, pero cuya eficacia para lograr la satisfacción de las demandas es cercana a cero), o por los sistemas establecidos por PRONASOL (los cuales son locales, limitados en sus alcances y en muchas ocasiones capturados por las autoridades tradicionales).

Tercero. Un sistema político en crisis con amplias carencias institucionales, legislativas y judiciales, de pobre eficacia y menor prestigio; con un aparato administrativo con entidades y eficiencias desiguales y niveles altos de corrupción; con una seguridad pública deficiente y amenazante y un sistema de partidos que se desarrolla muy lentamente tanto por dificultades internas como por los obstáculos que coloca el régimen autoritario.

En conclusión parece que ya no existen las condiciones mínimas para que se reproduzca la gestión neoliberal de la crisis política que

vive el país. El fracaso de la gestión populista del priismo ha sido sucedida por el fracaso, también, de la gestión priista liberal. Esto parece indicar que no se trata de la crisis de un gobierno o de un tipo de gestión, sino de la del régimen político controlado por el PRI.

6. Las alternativas

Pese a la profundidad de la crisis política que vive el país las posibilidades de superación no parecen cercanas. Creemos que su agravamiento es lo más probable, lo cual está basado en las siguientes apreciaciones o conjeturas:

No obstante las dificultades que tiene el gobierno uno puede pensar que cuenta con los mayores recursos para manejar la situación.

En el mercado electoral cuenta con una reserva de votos superior al 30% (considero el dato más bajo aparecido en las encuesta sobre la intención de voto), que, a no ser que sucedan acontecimientos aún más inesperados, le llevarán a un triunfo en las elecciones. El fraude electoral parece innecesario para lograr la presidencia, pero sin él el PRI-gobierno puede perder la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y muchos puestos legislativos y ejecutivos en diferentes estados. El fraude responde a un cálculo político del nivel de dominio o control que el PRI-gobierno necesita para poder gobernar.

El aparato corporativo obrero aún garantiza el apoyo de sus bases al régimen, lo que puede dar mayor seguridad en las grandes ciudades. Lo mismo se puede pensar de los sectores populares incorporados a programas de vivienda y, en general, del PRONASOL. Para la elaboración de las elecciones serán útiles.

Las fuerzas represivas están intactas y, hasta donde se sabe, están siendo reequipadas y los posibles reprimidos están plenamente identificados.

El poder y los recursos del ejecutivo posibilitan la implantación de políticas de corto plazo para captar a grupos descontentos o estratégicos.

El gobierno cuenta con el apoyo incondicional de la televisión comercial, de la mayoría de las estaciones de radio y de la mayoría de

los diarios. Por lo tanto, cuenta con capacidad para intentar manipular a la opinión pública.

Pese a la crisis, o quizá a consecuencia de ella, la oposición, al igual que el gobierno, no tiene propuestas significativas para reorganizar el sistema político.

El gobierno, como los empresarios aliados a él, insisten en profundizar el modelo neoliberal con alguna dosis de política social que haga administrable al sector marginal de la sociedad. Hablan de democratizar pero sólo una minoría les cree, permanentemente hay indicios de lo contrario. Respecto a la democratización, su política ha sido la de ganar tiempo, haciendo reformas mínimas para satisfacer al partido o a grupos que presiona, pero sin perder el control de la gestión del régimen autoritario. La posición oficial de que primero se debe estabilizar la economía y luego realizar la democratización, parece destinada a reproducir el autoritarismo, pues no está claro que la economía garantice una calculabilidad social a corto o mediano plazo. El candidato priista Ernesto Zedillo no ha realizado ningún pronunciamiento importante sobre la democratización y sí ha enfatizado la tesis de la consolidación de lo hecho en economía.

El PAN sólo discrepa de lo anterior en su propuesta por la democracia. En esta posición fue una organización líder pero su política de concertación con el gobierno le ha restado credibilidad. Además, mantiene una posición de rechazo a la formación de un frente antiautoritario que apresuraría el paso a la democracia y permitiría su posterior consolidación. El PAN no tiene una propuesta clara de transición, parece seguir privilegiando su tradicional posición gradualista, que se torna peligrosa en la situación actual.

El PRD vive fraccionado y en tensión entre una fracción principista, que no acepta negociaciones que no impliquen que el gobierno ceda todo y que por ende tiende a la polarización política, y otra corriente que busca la negociación política para asegurar una transición pactada con el PRI y el PAN. Después de la última convención todo parece indicar que se impone la corriente dura del principismo, es decir la negociación política parece más lejana desde las perspectivas de este partido.

El resto de los partidos son estratégicamente desechables.

Las organizaciones sociales como la iglesia o las ONGs y los movimientos ciudadanos, podrán continuar ejerciendo el importante papel de testigos que presionan para impedir que el gobierno continúe realizando fraudes en las elecciones, presionarán para la democratización pero ahí está su límite. No pueden, por más numerosas y razonables que sean, suplir a los partidos como legítimos representantes de la ciudadanía en la construcción de acuerdos, de pactos políticos o constitucionales, que lleven a la construcción de un nuevo régimen político que requiere no sólo de elecciones limpias e inobjectables, sino también de una profunda reforma de las instituciones republicanas y, sin duda, de las prácticas políticas.

Si nuestras conjeturas son plausibles tenemos una situación inestable, marcada por el deterioro de las reglas anteriores, el desencanto de la población con la política, el desgaste e inoperancia de algunas instituciones públicas, en especial los poderes legislativo y judicial, y el deterioro de la administración pública, y la falta de actores relevantes con propuestas legítimas que puedan cumplir la tarea estratégica de negociar y pactar una transición concreta, que dé certidumbre acerca de cuales serían las nuevas reglas mínimas o los nuevos consensos políticos.

Así, nos parece que se pueden plantear dos posibilidades futuras. Por una parte, el gobierno puede ganar las elecciones e intentar gobernar con los recursos que ya hemos referido, arrastrando la crisis un sexenio más. El mayor peligro aquí sería que el nuevo gobierno no encuentre un equilibrio satisfactorio entre las élites que ahora se disputan el poder y continúe la escalada de violencia que caracteriza la actual vida política, y la inevitable polarización política entre los partidos que alejaría o haría más difícil una salida negociada, favoreciendo el avance del autoritarismo. Por la otra parte, está la posibilidad de que los partidos políticos consigan entablar un acuerdo que permita la transición pactada, lo que, nos parece, reclama un cambio en los liderazgos o, al menos, un cambio en las posiciones políticas de los actuales que haga factible la celebración de una negociación.

Habrà que esperar para saber por donde nos encamina la historia.

El sistema de los partidos políticos en Francia*

*Claude Emeri***

Es de elemental cortesía universitaria, sobre todo para un extranjero, acotar el terreno sobre el cual debe desarrollar su exposición; por ello, con el riesgo de parecer pedante, deseo, con el permiso de ustedes precisar ciertas nociones a las cuales recurriré en el marco de esta intervención.

Cuando se me pide estudiar un sistema de partidos me debo proponer una definición inteligible, cosa que no es nada fácil para una ciencia política —en demasía en Francia— etnocentrista. Propondré la más reciente que he encontrado, de la pluma de mi amigo Daniel Seiler en quien tengo espontánea confianza, puesto que enseña en la Escuela doctoral de la cual soy responsable; está tomada de un libro que publicó hace menos de seis meses: “Se define el sistema de partidos como el conjunto estructurado constituido por las relaciones, tanto de oposición como de cooperación, que existen entre los partidos políticos que actúan en el escenario político de una misma sociedad política”. De esta definición se derivan tres consecuencias lógicas.

* Traducción de Ma. de Lourdes Fournier G. y Haik O'dabachian Bermúdez.

** Director del Centro de Análisis Comparativo de los Sistemas Políticos y de la Escuela Doctoral de Ciencias Políticas de la Sorbona (Universidad 1).

Conjunto estructurado de relaciones: se trata de modelos en los que dos o más partidos se encuentran en relación interactiva. Es decir, que se está en el mundo plural: queda excluido del campo del análisis el sistema de partido único que, como su nombre lo indica, es singular.

Ustedes saben que esta primera divergencia no se ha adoptado por unanimidad: Georges Vedel o Raymond Aron, en Francia, se adhieren a ella; el primero explica que la diferencia fundamental entre el régimen soviético y el británico consiste en que en el primero no hay más que un solo partido. El segundo, discípulo de Max Weber, ha construido la teoría del partido único, soviético o africano, cuya vocación sería acaparar, monopolizar, la representación política. Por el contrario, Jean Blondel argumenta que en el Tercer mundo el partido único es menos diferente de lo que se cree de un partido de un sistema pluralista. Lo que cambia es la naturaleza del Estado en el que actúa, que no es un Estado de derecho (constitucional o político) sino un Estado partidario, el Estado-partido en el sentido de Francois Chatelet. Nosotros permaneceremos fieles a lo dicho por Raymond Aron.

Segundo elemento de la definición: *las relaciones entre partidos pueden ser conflictivas o de cooperación*. Ciertamente, todos los partidos son concurrentes en el mercado político. Así, las relaciones que entretejen van desde la cooperación más intensa hasta el antagonismo más claro. La primera hipótesis es la del "pluripartidismo unánime", que un autor ingenioso (Robert Charvin) —comunista pero liberal— descubrió en ciertos Estados socialistas de Europa del Este (Alemania, Polonia, Hungría) antes del desmembramiento de 1989. El cuerpo electoral estaba discrecionalmente distribuido entre muchos partidos, reunidos en un frente popular abierto a los comunistas y a los socialistas pero también a los demócratacristianos y a los agraristas, sin embargo se sobreentendía que una vez repartidas las curules entre ellos en la Dieta —por el sesgo de la candidatura única, es decir sin competencia abierta— la unanimidad vendría a ser la regla para la toma de decisiones y el sostén del gobierno. La segunda, la del antagonismo más intenso, la percibo en un sistema bipartidario del tipo del estadounidense: un sistema de concurrencia forzada, con una

bipolaridad totalmente cerrada entre dos empresas, tal como Ostrogorsky las analizó a principios de siglo: se permiten todos los golpes dentro del marco de la ley que incluye a los adversarios. *Watergate* es espionaje industrial. La concurrencia es menos intensa en el modelo inglés de Westminster. Ahí, el *two party system*¹ arroja las reglas del juego y los partidos no están de acuerdo sobre nada, salvo en lo esencial, que emana de convenciones que aceptan entre ellos y que les permite la alternancia en el poder, auyentando a los intrusos.

Más allá de los dos partidos, de la bipolaridad, la cooperación es necesaria para formar gobiernos de coalición. Se sueña en el modelo alemán o austríaco de “dos partidos y medio” en el que los liberales, al centro, apoyan de forma alternativa a la izquierda socialdemócrata o a la derecha cristianodemócrata. Es el triunfo del centrismo, que mi maestro Duverger privilegió en su análisis del tripartidismo “a la francesa” y al cual regresaremos en un instante. Sin embargo, hace falta considerar por separado la hipótesis que ustedes conocen en México y que yo evoco porque la hemos conocido en Francia a principios de la V República bajo una forma bastarda. Un partido por sí sólo —en Francia una coalición sólida, cimentada alrededor del Presidente de la República— detenta el conjunto de los hilos del poder y por tanto la función gubernamental, los otros, todos los otros, no ejercen más que una función de tribuna, de expresión de las expectativas sociales pluralistas y, difícilmente, de control de los gobernantes.

Naturalmente, los sistemas multipartidistas —más de tres concurrentes— ponen la cuestión de las coaliciones en el seno de la mayoría y en el de la oposición. Y al mismo tiempo avivan la distinción entre los partidos del sistema y los antisistema. Lo evoco de nuevo porque eso ha impregnado el sistema francés. En parte recobra la oposición entre los partidos moderados y los extremistas, en parte la oposición entre los partidos “atrapatodo” y los programáticos. Digamos, forzando un poco la relación, que los partidos antisistema se sitúan en los extremos del abanico político, a izquierda y a derecha, y que son portadores de ideologías no siempre bien definidas pero siempre férreamente afirmadas. Ellos son los primeros en impugnar las reglas

¹ Sistema de dos partidos, en inglés en el original (N. del T.)

del juego, es decir, de la estructura global de la sociedad. En sentido inverso, los partidos del sistema —hace ya siglo y medio se les habría llamado “partidos constitucionales”— tienen un aparato ideológico menos marcado; adoptan de mejor grado las sinuosidades de la política cotidiana y sus preocupaciones están mucho más relacionadas con la administración del conjunto social que con su transformación. Sin duda, no se equivoca quien afirma que están más cercanos al poder y al gobierno.

El tercer y último elemento de la definición de Daniel Seiler se refiere a la *amplitud del campo de intervención de los partidos*. Aquí puede manejarse una separación a partir del carácter federal o unitario del Estado. Este último, el Estado unitario, reclama y favorece una implantación partidista al nivel del Estado-nación, a la que no siempre se llega; éste es el caso de Francia, donde oficialmente los partidos están ausentes del debate municipal en las pequeñas comunidades. Por el contrario, el Estado federal está constituido por la formación de partidarios diferentes según los niveles de poder. No está por demás subrayar esta forma de favorecer el localismo de la implantación de partidos: esto sucede en Suiza, donde sólo dos de los 15 partidos identificados por D. Seiler tienen envergadura nacional. Esto tiende a ser verdad en ciertos Estados miembros de la Unión Europea: en Alemania, Bélgica, Italia y España, y este movimiento podrá a mediano plazo contaminar a los otros países, incluso a Francia. En el límite, como es el caso de Canadá hoy en día, el localismo del sistema de partidos crea problemas, con riesgo de destruir el sistema político nacional.

Una vez definido el sistema de partidos, todavía debo recordar cuáles son las formas que puedo tomar prestadas de los modelos teóricos a que haré referencia en la exposición. Según Bryce y mi maestro Duverger, la diferencia fundamental confronta los sistemas bipartidarios y multipartidarios. Me lanzaré por esta vía no por piedad filial sino porque, como Duverger escribió en 1950, a pesar de todo se trata de una perspectiva franco central; su tipología es sin duda la que se adapta mejor a nuestro objetivo, a condición de matizarla con la ayuda de la obra más reciente de Giovanni Sartori, que se aplica

mejor a la actual situación del sistema de partidos bajo la V República “presidencial”, “semipresidencial” o “semiparlamentaria”, como veremos más adelante.

Para Duverger todo es simple, el bipartidismo es una cosa natural porque la lógica del conflicto es naturalmente dualista, oposición espontánea (como Francois Goguel lo mostró en relación a III República) orden y movimiento, progreso y reacción, izquierda y derecha. De hecho, todo se complica porque el bipartidismo requiere un cierto número de elementos, que se encuentran en estado casi puro en el modelo de Westminster pero nunca en Francia donde el multipartidismo es la regla, en razón a un cierto número de factores, entre los cuáles Duverger sitúa en primer lugar el sistema electoral; éste tiene dos vueltas de votación, lo que favorecerá los movimientos contrarios al centrismo y a los extremos. Los partidos del sistema buscan en la segunda vuelta del escrutinio el “segmento crítico”, el voto flotante, que se sitúa al centro del abanico político —el “pantano”, dice Duverger— que permite fabricar una coalición mayoritaria. Este desorden entre el centro y la centro derecha, soslayado por la izquierda, y entre la centro izquierda, codiciada por la derecha, que se pega a la izquierda, es la separación de la parte más extremista de la izquierda y de la derecha que se constituyen en partido antisistema.

Un segundo factor que deriva hacia el multipartidismo puede encontrarse en las líneas de discrepancia de orden lingüístico, religioso o, simplemente, ideológico, de los partidos de izquierda o derecha. La superposición de dualismos diferentes, como en el caso de Bélgica, es multiplicado por dos de los partidos en función de la lengua con la que se expresan, francés o flamenco. En Francia, bajo la IV República, es lo que yo he llamado “la Rueda del infortunio” que les describiré en un instante.

El cuadro delineado a grandes rasgos por M. Duverger ha sido matizado y modernizado por Giovanni Sartori, quien introduce en los modelos precedentes, bi y multipartidista, las nociones de polaridad y polarización, lo que implica sacar del juego a los partidos pequeños y excluirlos de toda coalición, ya que su presencia o ausencia no cambia en nada la conformación y supervivencia del gobierno. Entonces, habrá bipartidismo cuando la alternancia afecte

a los dos grandes partidos de “vocación mayoritaria”, rodeados o no de satélites. Habrá multipartidismo, bipolar o multipolar, cuando el número de los polos sea igual o superior a dos, con los dos tipos eventuales de configuración que se han visto y en función de cierto número de variables entre las que se deben anotar las estrategias de los actores, las reglas del juego, la imposición de restricciones sociales —y el número de expectativas por satisfacer que expresan—, variables que afectan tanto a las estructuras sociales como al ambiente coyuntural del diálogo social.

Sobre este pedestal teórico relativamente simple, y que confieso otorga cierta preferencia a los datos de orden institucional, es posible resumir la evolución del sistema de partidos franceses, después del fin de la Segunda Guerra Mundial, mediante una fórmula lapidaria y en apariencia hermética, y por ende algo pedante: *del no gobierno de un multipartidismo multipolar a la alternación de gobiernos con un multipartidismo bipolar*. La IV República se caracterizó por un multipartidismo sin freno; metafóricamente se podría decir “desgreñado” —Mariana, a quien se imaginaba como una mujer de costumbres ligeras, estaba con el peinado siempre en desorden—, la República era un multipartidismo multipolar cuyo lastre ha dejado huellas en el sistema político.

A la inversa, la V República, construida contra los partidos políticos, ha visto a estos últimos retomar el poder que les había sido confiscado al modernizar el sistema de partidos y adaptarlo al nuevo orden que formula la elección del Presidente de la República con base en la mayoría absoluta del sufragio universal directo. Es la adición y la transformación de estos dos estratos lo que quiero resumir para ustedes.

I

Del no gobierno de un multipartidismo multipolar...

La maltrecha tradición francesa es la que se encuentra en su apogeo en los últimos años de la III República y sobre todo en la efímera IV República,

entre 1946 y 1958. El General de Gaulle peyorativamente la calificaba como “el sistema”. En la medida en que un sistema de partidos busca perpetuarse e integrar su acción en un marco jurídico que lo institucionalice, puede decirse que las reglas del juego habrán sido instituidas para partidos múltiples por un gobierno de partidos múltiples, por un gobierno de *coalición*. Este último término induce claramente la intención del constituyente: adaptar el parlamentarismo mayoritario a la inglesa a un contexto multipartidario considerado como ineludible (no se plantea lo contrario, quizá en un futuro más o menos lejano).

A) *¿Por qué?* Esta es la primera pregunta: ¿por qué el multipartidismo multipolar? No abordaré la primera respuesta propuesta por Duverger en su tiempo y no porque no sea un tanto cierta en relación de causalidad entre la gallina y el huevo, que ha sido el objeto de “leyes sociológicas” mundialmente conocidas. Estas imputan a la representación proporcional la responsabilidad de mantener y reforzar un sistema de partidos “múltiples, rígidos e independientes”.

Insistiré con la mejor voluntad sobre una característica propia de la tradición política francesa que da al sistema de partidos su contenido pluridimensional (para retomar un epíteto de Arendt Li-jphart). Un excelente observador de la IV República, Jacques Fauvet, la ha analizado perfectamente en un ensayo que tuvo su momento de éxito en el año de 1955, “La Francia desgarrada”, y yo la he tratado de resumir en la “rueda del infortunio”, se expresa así: no hubo, bajo la IV República, una derecha y una izquierda sino derechas e izquierdas: “dos temperamentos fundamentales: la izquierda y la derecha [...] tres tendencias principales: la izquierda, el centro y la derecha. Esto da cinco mayorías posibles. Pero no hubo una izquierda, cuando menos hubo dos: una de oposición en la base obrera, la otra del gobierno con base burguesa. No hubo una derecha, hubo dos: una parlamentaria, aliada al régimen y la otra antiparlamentaria y autoritaria [...] Se llega a seis familias de espíritu: autoritario, conservador, liberal, demócratacristiano, socialista y comunista. Seis familias y un número infinito de alianzas, es decir de mayorías.

“Los grandes dualismos de opinión no coinciden: la izquierda política no es la izquierda laica [...] la izquierda laica no es la izquierda social [...]

la derecha clerical no es la derecha conservadora [...] la derecha autoritaria no es la derecha liberal”.

Puede ilustrarse este desgarrado tejido político, esta clase política fragmentada, con la dudosa metáfora de la “rueda del infortunio”, tal y como aparece en la figura 1. Es cierto que la línea principal de discrepancia opone a los republicanos y a los monárquicos con sus renovadas vestiduras; por una parte, adeptos al parlamentarismo, soportes del régimen y, por otra, nostálgicos de la autoridad, ya sea del tipo bonapartista o del populista. Pero en cada uno de los campos se da una oposición creciente, en el plano económico, entre los liberales y los socialistas; en el plano de la política extranjera, entre europeístas y nacionalistas; en el plano religioso, entre clericales y laicos. Se puede ir todavía más lejos en la investigación de los contrastes: jacobinos y federalistas, moderados y extremistas, etc.

La línea de discrepancia entre los partidos es profunda por el uso de la representación proporcional que autoriza a cada uno a partir al combate, bandera en ristre, con un programa personal de “tomar o dejar”, sin medias tintas.

Esta independencia de partidos está reforzada por una adaptación a las clientelas diversificadas, cada una aferrada a sus expectativas rezagadas, de tipo sectorial, dirigidas a un Estado corporativista mediador del que todo se espera en un periodo de difícil reconstrucción. En 1955 M. Duverger convocó a un coloquio sobre el tema “Partidos políticos y clases sociales” en cuyas conclusiones se mostró que el sistema de partidos adopta y revela los matices de las categorías socioprofesionales diversificadas, que esperan del Estado el arbitraje entre sus intereses sectoriales y una determinación del interés general aceptable para cada uno de ellos. A cada partido su clientela: el PC es el partido de la clase obrera, el Partido Socialista es el de los funcionarios, el MRP (demócrata cristiano) es el de la clase media, etc. Cada uno de ellos responde menos a la definición de un partido político —“en vista de ejercer el poder”— que a la de un grupo de presión —“para influenciar el poder”—. En un sistema político de tipo estatocrático es difícil determinar si los partidos se sitúan al nivel de la decisión o de la agregación de expectativas, sin embargo, es

Figura 1. La IV República



La rueda del infortunio

probable que se sitúen con más interés como segundos que como primeros, salvo cuando han colonizado la administración.

B) ¿Cómo se expresa este multipartidismo multipolar? Esto se percibe con bastante nitidez en la lectura de los resultados de las elecciones de la Asamblea Nacional, que se realizaron en tres ocasiones bajo la IV República en 1946, 1951 y 1956. Si se agrupan se verá aparecer “familias” políticas que abarcan a cada uno o varios de los partidos, esto es, de izquierda a derecha:

1) El Partido Comunista Francés, “antisistema”, desde 1947 afiliado al “PCUS”, el más estalinista de los partidos comunistas occidentales, de fuerte arraigo en la clase obrera. Nunca representó menos del 26% de los sufragios.

2) El Partido Socialista (sección francesa de la Internacional Obrera) de tendencia social demócrata, reformista, europeista y laica. 20% de los sufragios.

3) La nebulosa radical, de centro-izquierda, heredera de una tradición liberal y solidarista, constituida por partidos poco importantes en cuanto a número de electores (de 10 a 15% del total de sufragios) pero siempre cercana a las coaliciones mayoritarias.

4) El Movimiento Republicano Popular, de inspiración demócratacristiana, pero en el que el electorado se inclina gustosamente a la derecha. Nacido en 1945, bajo la huella del general Gaulle, del que se separa rápidamente en junio de 1946 al condenar al sistema. Se encuentra en el núcleo de casi todas las coaliciones mayoritarias. En desmoronamiento permanente, ya que inició desde lo alto, en 1946, con más del 28% de los sufragios para terminar apenas por encima del 10% en 1956.

5) Los partidos moderados, de una derecha conservadora sin ser demasiado reaccionaria, tienen un electorado burgués o campesino; son una nebulosa que se coagula en los años cincuenta alrededor del "Centro nacional de los independientes y campesinos" y obtiene entre el 8 y el 15% de los sufragios.

6) La extrema derecha, formada sucesivamente por dos partidos explícitamente antisistema: el Reagrupamiento del Pueblo Francés (RPF), creado desde luego por el general de Gaulle en 1947 para luchar contra "el sistema". En sus inicios se benefició de una gran popularidad —35% de las intenciones de voto en 1947— pero empezó a desmoronarse en 1951 —25% de los sufragios— y no sobrevivió a la retirada (provisional) del General de la vida política, que sobrevino después de que en 1952 los moderados habían desaforado a una gran parte de sus diputados. En 1956 la extrema derecha es la del Movimiento Poujade, el cual reagrupa alrededor de una tribuna de tipo populista a los defensores de los intereses del pequeño comercio o de las pequeñas explotaciones agrícolas. 10% de los sufragios en 1956. Estos dos partidos tienen como rasgo común un nacionalismo exacerbado, una fuerte veta populista marcada por su hostilidad al parlamentarismo y al intervencionismo económico.

A fin de cuentas, una fragmentación del abanico político "útil" entre cuatro constelaciones: izquierda, centro izquierda, centro derecha y derecha, a las que se añaden los dos extremos, que no aportan

nada, tan sólo una presencia que debilita a todos los gobiernos y que paraliza el proceso de decisión.

C) *Las consecuencias* de este multipartidismo roto son decisivas cuando se insertan en las reglas del juego parlamentario. Esto es simple pero drástico, el gobierno, digamos los partidos coaligados de la mayoría gubernamental, debe en todo momento aportar la prueba de que la mayoría absoluta de la asamblea nacional lo sostiene. Ahora bien, los dos partidos antisistemas sólo reagrupan entre 35 y 49% de los diputados debido a la representación proporcional. De las cuatro constelaciones constitucionales hace falta que tres acuerden un programa de gobierno. Este es el imposible “gobierno de tercera fuerza”, como se le llamó en la época, porque siempre ha habido una línea de discrepancia entre la izquierda y el centro derecha o entre la derecha y el centro izquierda.

La hipótesis británica adaptada al parlamentarismo “a la francesa” de una alternancia de derecha/izquierda es una comprobada mentira, por una conjunción negativa de los extremos que ha desembocado en la inestabilidad ministerial —un gobierno para resolver un sólo problema—, de ahí la parálisis de los poderes públicos. Sobre el problema de la descolonización de Argel ninguna solución recibió un acuerdo mayoritario y fue por su propia dimisión que el sistema de partidos permitió la solución. Encarado a un sistema de partidos paralizado, el general de Gaulle se entregó en julio de 1958 a una saludable operación “de eutanasia política” (J. Juillard).

II

... A la alternancia de los gobiernos en un multipartidismo bipolar

La construcción del sistema de partidos de la V República debe imputarse a dos políticos que iniciaron dos reformas fundamentales: Guy Mollet, que era Secretario general del Partido Socialista en 1958, fue autor de una ley electoral restauradora del escrutinio mayoritario

de dos vueltas cuyo efecto polarizante habían constatado M. Duverger y sus discípulos bajo la III República. En la segunda vuelta de escrutinio, por un juego de desistimiento o retirada, acentuado en forma drástica después de 1976, el duelo por lo común opone a un candidato de un partido de derecha contra el candidato de uno de izquierda. El segundo reformador fue el mismo general De Gaulle. En 1962 inició e impuso una revisión constitucional; en adelante, el presidente de la República sería elegido por sufragio universal directo, a dos vueltas de escrutinio y en condiciones tales que el candidato elegido represente la mayoría absoluta de los sufragios expresados. El marco jurídico del sistema de partidos quedó entonces netamente orientado hacia la bipolarización. Vamos a investigar de nuevo los antecedentes, las causas, las manifestaciones y las consecuencias.

A) *¿Por qué la biporización?* No insistiré sobre los factores ligados a las formas de escrutinio utilizadas para las elecciones parlamentarias ya que mi colega Brechon debe tratarlos, pero sobre todo porque no me parece que sean determinantes. Francia es un verdadero laboratorio electoral que utiliza modos de escrutinio diferentes en función de los niveles variables de representación, que van desde el escrutinio “más mayoritario de los escrutinios mayoritarios” —según la fórmula bien conocida de Richard Rose— hasta la representación proporcional integral en la escala del Estado-nación (simplemente moderada por un umbral mínimo de sufragios expresados). Más que otros, el electorado francés entra en la categoría que yo califico de “desconcierto”, forzado a reaccionar en forma diferente en función de la naturaleza de lo que está en juego; y no creo que sea más inteligente, mejor informado, más “competente” que otros.

Creo que después de 1958 el electorado se ve arrastrado en una espiral de coloración dualista ligada al carácter plebiscitario de la presidencia de la República. En efecto, si ustedes quitan todo el contenido peyorativo al término plebiscito, entendido a la inglesa en una dialéctica confianza/desconfianza, investidura/revocación, la elección de los presidentes de la República por mayoría absoluta, su derecho de utilizar el referéndum y la disolución de la Asamblea

Nacional, así como otras cuestiones de confianza que se plantean al pueblo, nos instalamos en un sistema binario de respuesta electoral sin matices: sí o no. Cuando el decano Georges Vedel dijo con ironía: François Mitterrand es igual a Bill Clinton más John Major, mostró sin querer que mas allá de las reglas constitucionales nosotros nos situamos hoy en Francia, como en Gran Bretaña y Estados Unidos, dentro de un sistema de tipo bipartidista. Evidentemente, el cemento que amasa la elección presidencial es un elemento determinante de bipolarización.

En efecto, en la primera vuelta cada una de las familias políticas puede lanzar a la pista un candidato; pero con los riesgos que implica la regla según la cual sólo los dos candidatos que hayan obtenido el número más grande de sufragios pueden participar en la segunda vuelta, una plétora de candidatos de izquierda debilitan a la izquierda y arriesgan a incapacitarla para participar en la vuelta decisiva. A la inglesa, o a la estadounidense, los partidos vecinos elaboran entonces estrategias comunes de cooptación de candidatos a la candidatura que les permita adueñarse de la presidencia que está en el centro del poder. Se tratará de compromisos previos, de desistimientos recíprocos entre el RPR y el UDF en 1988, o de candidatura única sin (en 1965) o sujeto a (en 1974) un programa común de gobierno de la izquierda, o del proyecto actual de puesta en función de un sistema de elecciones primarias de tipo estadounidense. Resulta muy evidente que tales acuerdos cimentan coaliciones que no pueden ser puramente electorales. En 1981, la adhesión del Partido Comunista a las “110 proposiciones para Francia”, que constituyeron el programa del candidato socialista, comprometieron a los dos partidos en una plataforma de gobierno y en la ejecución de su aplicación. Agregaremos que la práctica (innovada en 1981 y repetida en 1988) de disolver la Asamblea Nacional por el Presidente recién elegido, con miras a alinear la mayoría presidencial y la mayoría parlamentaria, refuerza todavía más la solidaridad de los partidos del campo de los victoriosos.

Si nos situamos en el campo de los vencidos en la elección presidencial —por un descarte que nunca es desesperante— podemos constatar que la unión es la condición necesaria, pero no suficiente,

del freno parlamentario a todo el poder del presidente y el trampolín a partir del cual se puede esperar reconquistar el Eliseo: víctimas en dos repeticiones, en 1981 y 1988, de una "guerra de los jefes", los partidos de derecha parecen hoy en día decididos a... ¡enterrar el hacha de la guerra!

En resumen para sobrevivir hoy en día los partidos deben tomar la pendiente mayoritaria del sistema institucional. A estos primeros factores, que mi maestro Duverger calificaba de mecánicos, es conveniente agregar aquellos de la ecología política y más particularmente de la desideologización de las creencias sociales.

Es ocioso recordar que la sociedad "tecnocrática" es la que erosiona, la que descompone el diálogo social. Se evocará la decadencia de las ideologías para hacer más entendible la profunda mutación de los intereses en juego. No se tratará más, sobre todo después de que se ha vuelto evidente en Europa, el modelo socialista-leninista que ya no puede constituir una alternativa al modelo liberal-capitalista. De aquí en adelante ya no es posible imaginar el cambio social en términos de revolución sino en formas más prosaica como reformas cuyo contenido es más fácil de entender.

Esta desacralización de los intereses en juego es tanto más clara cuanto que los problemas que enfrenta el cuerpo social se sitúan voluntariamente dentro del campo de la gestión de un Estado corporatista mediador. Para los franceses, después de una veintena de años, el problema crucial ha sido por supuesto el control de la inflación, que la derecha no ha tenido éxito en conjurar, después el desempleo y en particular el empleo de los jóvenes. Problemas para los cuales ni la izquierda ni la derecha, hoy en día, encuentran solución. Las elecciones y el juego de los partidos que en ellas se da toman ahora un nuevo significado: se trata mucho menos que casarse con los programas, y más de sancionar a los equipos que deben presentarse en un orden coherente alineados detrás de un "capitán" y coordinados en todas sus relaciones. Mis colegas economistas dirán mejor que yo si existen grandes o mínimas diferencias entre las políticas económicas de M. Balladur (1986-1988), Berégovoy (1988-1993) y de nuevo Balladur (después de abril de 1993).

Esta “desprogramación” de los intereses en juego va a la par de una fuerte volatilidad del electorado, tal como se da en otras partes. En Estados Unidos, por ejemplo, los ciudadanos al momento de elegir no se encasillan más en los valores fundamentales sofisticados. Aunque por otra parte están en libertad de volverlos a adoptar bruscamente sobre el ágora cuando son manejados por manos torpes —este es el caso de las libertades fundamentales y de la laicidad del Estado.

En fin, se debe tomar en cuenta que la paradoja de la V República se resume así: construida contra los partidos, finalmente ha consagrado al gobierno de los partidos. Este movimiento se ha visto reforzado de manera considerable por las leyes de descentralización de 1982, que refuerzan las prerrogativas y los medios de las asambleas departamentales y regionales, pues a partir de entonces estas últimas se eligen por sufragio universal directo. También refuerzan la autoridad de los elegidos en esas colectividades territoriales. Los “partidos administradores” son juzgados por su capacidad para administrar. Y esto se aprecia cada vez más en el marco de una alternativa entre la derecha y la izquierda.

B) *¿Como se expresa esta bipolarización?* Jean Charlot, quien ha elaborado un índice de fragmentación del sistema de partidos, constata que entre la IV y la V República se pasó de más de 4.5 a un poco más de 2 partidos. A partir de ese momento la bipolarización es una base indiscutible de la vida política francesa que se puede resumir a través de dos movimientos acumulados: la reducción del número de partidos y su orbitación alrededor de los partidos presidenciales.

1) *La disminución del número de partidos* se nota en primer lugar en la reducción de los partidos antisistema; esta observación es menos exacta para la derecha que para la izquierda. En la izquierda, los partidos revolucionarios han perdido su espíritu y sus electores. “Grupúsculos” socialistas autogestionarios del PSU de 1968, trotskystas o discípulos de la izquierda proletaria se han desvanecido en la sociedad de consumo, cuando no en los palacios nacionales. El Partido Comunista se ha integrado progresivamente a la República en la medida en que se fue desestalinizando en tres momentos: en 1965,

sostiene en la primera vuelta la candidatura presidencial de F. Mitterrand, “candidato unico de la izquierda”; en 1972, firma con el nuevo Partido Socialista un “Programa común de gobierno”; en 1981, después de la victoria de F. Mitterrand, participa en el gobierno. En la derecha, hace falta considerar que permanecen entre 10 y 15% de electores que se identifican con el discurso nacionalista, a menudo racista, siempre reduccionista y populista de M. Jean Marie Le Pen. El modo de escrutinio les mantiene fuera de la Asamblea Nacional; cuando se les autoriza entrar en los consejos regionales en número reducido es porque la mayor parte del tiempo se comprometen con las mayorías moderadas. Como dependen mucho del carisma de su fundador, se puede apostar que el Frente Nacional desaparecerá con él.

Han desaparecido dos familias del sistema de partidos de la IV República o, más exactamente, se han fusionado con la tercera familia. Se trata del centro-izquierda radical y el centro-derecha demócratacristiano que se fundieron con la derecha liberal para formar una confederación, la Unión por la Democracia Francesa, que por iniciativa del Presidente Giscard d’Estaing están condenadas a vivir juntas salvo que desaparezcan juntas. Naturalmente, prefirieron la primera opción a pesar de las tensiones que con regularidad provoca su cohabitación en un “ménage a trois”.²

Permanecen dos partidos: el Partido Socialista, que se ha adaptado bajo el impulso de F. Mitterrand a la nueva circunstancia presidencial y el Partido gaullista, que bajo denominaciones diversas se presenta como el principal soporte de la República creada por Charles de Gaulle.

Cuando mucho, quedan cuatro masas desiguales —izquierda, centro izquierda, centro derecha, derecha: la cuádriga.

2) *Una cuádriga bipolar*: “La banda de los cuatro”, como se le ha calificado de vez en cuando, en realidad está constituida por dos coaliciones con vocación presidencial, una a la derecha, la otra a la izquierda. Entre las dos constelaciones hay actualmente una sola diferencia: en la izquierda la polarización se efectúa sin discusión posible alrededor del Partido Socialista; en la derecha, se actúa por el

² Arreglo de tres, que se aplica sobre todo en las relaciones amorosas (N. del T.).

momento a beneficio del Partido gaullista; pero no existe certeza de que esta situación perdure.

En la izquierda, el Partido Socialista es el gran beneficiario de la presidencialización del sistema de partidos. La inteligencia política de F. Mitterrand —la apuesta lanzada en 1965— ha hecho que la posición presidencial reconcilie a los electores de izquierda sobre el partido del candidato de centro izquierda. Es la dura ley del escrutinio a dos vueltas. Se le ha observado bien en 1981. En la primera vuelta del escrutinio una parte de los electores de extrema izquierda votaron por el candidato de centro izquierda con el objeto de asegurar en la segunda vuelta la presencia de un candidato de izquierda y el Partido Comunista se encontró ante una trampa. O no presentaba candidato, que es la peor de las soluciones para un partido político que debe permanecer presente en el mercado, o presentaba uno que no tuviera ninguna oportunidad de triunfar y del cual los electores se alejarían; las cifras hablaron por sí mismas: 21% en 1969, 15% en 1981, 7% en 1988.

El liderazgo del Partido Socialista sobre la izquierda sólo puede verse amenazado por los poseídos de fiebre populista sobre su derecha, como lo pueden provocar actualmente B. Tapie o B. Kouchner, por las tensiones internas en el partido o por la aparición de nuevos discursos seductores dirigidos hacia sus electores, como los de los ecologistas. En el mejor de los casos, el PS recibe el 33% de los sufragios; en el peor, 20%. Pero en todo caso permanecerá como el primer partido de izquierda, alrededor del cual se articula ésta.

En la derecha no sucedió lo mismo: precisamente con la partida del General de Gaulle, en 1969, la derecha dio un giro alrededor del General —44% de los sufragios en 1965— o del “ejército de aquellos que sostuvieron” sin reserva “los zapatos” del general: 38% en 1968. Después de esa fecha el desgarramiento del partido gaullista, en 1974, provocó una situación inesperada. Mayoritarios en la mayoría parlamentaria, los gaullistas quedaron en minoría en la mayoría presidencial que se aglutinó alrededor de M. Giscard d’Estaing. El septenio (1974-1981) es de reclasificación de los centristas en el seno del movimiento giscardiano y de renovación de los gaullistas oportunistas que marginaron a los gaullistas históricos en el seno del RPR. Las dos fuerzas

son en cierto sentido equivalentes en las presidenciales; en 1981, el UDF (Giscard) vence al RPR (Chirac); en 1988 el RPR (Chirac) se impone sobre el UDF (Barre). En las elecciones legislativas, por el contrario, los gaullistas vencen regularmente sobre sus asociados rivales: en 1993, 20% contra 19%. Dos polos en el seno de la derecha, donde se da un necesario y permanente diálogo en el seno de estructuras confederadas —tal como la Unión del Pueblo de Francia— para manejar las ambiciones de los jefes y coordinar las estrategias.

Entre la derecha y la izquierda, el centro desapareció; su “calvario”, escribió Pierre Avril, tiende a lo que no es más una fuerza, sino quizá lo que es una mejor postura, una fuerza complementaria. Nunca más la plataforma giratoria alrededor de la cual se forma la mayoría. El viejo sueño de Maurice Duverger al fin se ha vuelto realidad.

C) Falta tiempo para examinar en detalle las *consecuencias de este nuevo dualismo*. Se las puede conjuntar privilegiando la perspectiva institucional, que ha sido nuestra, para remarcarla ahora:

1) Una muy notable permanencia de la doble estructura de la mayoría y de la oposición parlamentarias. Excepto algunas peripecias muy marginales, una sola vez después de 1962 —después de 31 años hasta hoy—, la solidez de las coaliciones gubernamentales no se ha visto seriamente sacudida; una sólo moción de censura se ha podido votar en 1962 por la estrategia de “pasarse al enemigo” por parte de un partido sostén del gobierno. En lo más fuerte de la crisis aguda de 1968 ninguno de los soportes desertó del equipo de Gaulle-Pompidou. Entre 1988 y 1993, cuando el gobierno socialista tenía minoría en la Asamblea, los comunistas tuvieron el mayor cuidado de sostener un discurso hostil pero justo, sin llegar a la estocada.

2) Además, el derecho de disolución se ha vuelto un elemento esencial para restablecer la mayoría parlamentaria sobre la mayoría presidencial. El cimientito que hemos evocado anteriormente interviene en dos repeticiones y cuatro vueltas de escrutinio. Quien quiera que se desdiga no podrá “atravesar el piso” —*to cross the floor*—,³ con todos los riesgos que esto conlleva para su porvenir personal; a la inglesa.

³ En inglés en el original (N. del T.).

3) Sobre todo, este multipartidismo bipolar estabilizado permite, de aquí en adelante, restituir en forma significativa las alternancias políticas aceptables por el conjunto de actores:

Gran alternancia. La de 1981 permitió, como lo dijo F. Mitterrand, poner la mayoría política en concordancia con la mayoría social. Los partidos que apoyaron su victoria le permitieron poner en funcionamiento la mayor parte de las 110 proposiciones sobre las cuales habían sido elegidos tanto al Eliseo como al Palacio-Bourbon.

Pequeña alternancia: la de 1986 permitió a una mayoría parlamentaria "determinada" corregir ciertas desviaciones de los gobiernos "socialcomunistas" de los cinco primeros años del septenio.

Corrección de la primera alternancia: la reelección de F. Mitterrand en 1988 y de una mayoría nacionalista en la Asamblea Nacional desembocó en un sistema de gobierno minoritario, a la inglesa: la abstención alternada de los centristas y los comunistas le permitieron funcionar convenientemente.

Corrección de la pequeña alternancia en 1993 después de la aparición de la "cohabitación grata". De aquí en adelante las fuerzas opuestas, de izquierda en el Elíseo, de derecha en el Hotel Matignon, aplican una regla del juego convencional que determina el campo respectivo sin intervención de los diarcas.

4) Una última consecuencia: la solidez de la polarización es tal que ninguna fuerza política puede oponer su entrada en el juego, excepto para integrarse a uno u otro campo. Esto se vió claramente en 1993 cuando los movimientos ecologistas, agrupados por única vez, creyeron poder beneficiarse del desden del Partido Socialista para constituir una tercera fuerza centrista o "fuera de partidos" (se les acreditó el 15% de la intención de voto dos meses antes de las elecciones legislativas). De hecho, con menos del 10% de los sufragios, están totalmente encallados.

En total, hoy en día el sistema se encuentra bien colocado en el camino que conduce al bipartidismo; esto implica dos elementos fundamentales: una bipolaridad electoral y la alternancia en el poder. Cuya permanencia se constata en Francia desde 1981.

El régimen político y la transición en México, 1994

*Silvia Gómez Tagle**

La historia de la democracia política en Occidente podría verse como una serie de decisiones que condujeron a encontrar soluciones diversas al problema de la representación, o sea, la nueva legitimidad del Estado contemporáneo. No se trata de buscar “modelos” perfectos de democracia porque históricamente no los hay, sino “la democracia históricamente posible”.

La democracia política, entendida sólo como la vigencia de elecciones libres y competidas, con un sistema de partidos plural y alternancia en el poder, en sí misma no garantiza el contenido de la política social ni económica del Estado. De hecho, en muchos países la lucha democrática se ha visto desvirtuada porque las élites que acaparan la competencia por el poder político no representan los intereses de amplios sectores sociales.

La conclusión a la que llegan prácticamente todos los autores es que no hay un sistema democrático perfecto, ni siquiera uno que cumpla cabalmente con todas las normas expresadas en su propia legislación, sino que todos, en mayor o menor medida, privilegian cierto tipo de intereses y en alguna forma están en proceso de constante transformación.

A fin de cuentas, al estudiar cómo son las elecciones, lo que nos encontramos en la sociedad son una serie de normas e instituciones

* El Colegio de México.

que "funcionan" o actúan de determinada manera. Pero independientemente de su perfección, la "operación" electoral confiere legitimidad al sistema en su conjunto y en particular a los gobernantes elegidos en ese proceso electoral.

La legitimidad del proceso electoral se alcanza cuando la sociedad y los partidos políticos aceptan las reglas de la competencia y se obligan a respetar el resultado, *sea quien sea el perdedor*. Esta es la característica que hace de la democracia un método racional por excelencia para la solución de conflictos sociales. Además, la efectividad de las elecciones como método para resolver los conflictos sociales depende también de que los partidos políticos que participan electoralmente representen a las fuerzas sociales más significativas de esa sociedad. Si los partidos se convierten en organizaciones aisladas de los movimientos sociales, de nada sirve que estén de acuerdo en el resultado de las elecciones, por que los conflictos sociales se expresarán fuera de las instituciones, como está ocurriendo en la actualidad en Chiapas, que era la entidad más priista del país. El principio de alternancia en el poder permite que el voto del ciudadano a favor de un candidato sea una confirmación de su legitimidad.

El sufragio universal ha sido una de las grandes conquistas de las masas trabajadoras y les ha permitido en algunos casos obligar al Estado a mantener una política parcialmente acorde con sus intereses; por ello, la política de masas en la sociedad contemporánea ha estado en gran parte ligada al desarrollo de las formas de participación política. Los movimientos sociales han tenido que conquistar su derecho a participar sobre la base de un voto, un ciudadano, y para ello debieron vencer las resistencias de un sistema de relaciones de poder excluyente. En todos los sistemas políticos, las fuerzas sociales emergentes han ido conquistando espacios hasta que han llegado a tener acceso a las decisiones más importantes del sistema político.

En la movilización de las masas para las elecciones se aprecia, quizá más que en otros terrenos, la distinción que se debe guardar entre estructura económica, relaciones de producción y capacidad de organización y acción política de los grupos sociales. El tránsito de clase social a sujeto social y político, capaz de actuar y afectar su

sociedad, ha sido estudiado y menos explicado. ¿Por qué las elecciones han sido a veces espacios importantes para la lucha social y otras ocasiones han servido para neutralizar esas mismas luchas? No tengo la respuesta, pero creo que es la pregunta importante que deben responder los estudiosos de la democracia política.

La satisfacción de demandas sociales es uno de los ejes de la legitimidad de un régimen político. Pero a mi parecer la medida de la legitimidad no está dada por la política económica y social del régimen en sí misma, sino por la relación entre la capacidad de las fuerzas sociales de articular y formular esas demandas y las respuestas gubernamentales. Una característica peculiar de la democracia sería idealmente la capacidad del régimen de modificar sus políticas de acuerdo con las presiones sociales que se ejercen a través de los mecanismos electorales (mediadas por los partidos), a diferencia de otros regímenes que están definitivamente identificados con los intereses de un grupo social en detrimento de los demás. La democracia no garantiza que haya justicia social, pero ofrece oportunidades para que los grupos sociales subordinados se organicen para luchar por mejores condiciones de vida. Esta concepción limitada de democracia política como condición previa para la justicia social coincide por cierto con los planteamientos hechos por el EZLN en enero de 1994, al proponer la realización de una convención democrática nacional, en la que los “revolucionarios civiles se encuentran con los revolucionarios armados” antes de las elecciones del 21 de agosto.¹

El sistema político mexicano

Los politólogos “clásicos”, como Rokkan, Blondel, Sartori, Cotteret, Emeri y Hermet, entre otros, hace muchos años han catalogado a México entre los regímenes autoritarios, de partido hegemónico o predominante, con elecciones controladas y poco competidas. Dado que después de 1988 la discusión sobre la posibilidad de una transición

¹ Declaraciones del subcomandante Marcos, *La Jornada*, 23 de junio de 1994, 1a. plana.

a la democracia en México se ha tornado álgida y cargada de significados políticos, me pareció esclarecedor retomar una discusión tan antigua como ésta, que viene de los años sesenta y que se dio en espacios no contaminados por una lucha política nacional, con el fin de caracterizar adecuadamente a este régimen político.²

Según Sartori, México pertenece al tipo de sistema de "partido hegemónico pragmático", que de hecho (no por ley) se centran en un solo partido que tiene todos los medios para llegar al poder, aun cuando se tolera la existencia de partidos "menores" (de segunda clase) que por definición no tienen la posibilidad de acceder al más alto nivel.³ Hasta 1940 los candidatos de oposición en elecciones presidenciales habían obtenido oficialmente menos del 6% de la votación válida (cuadro y gráfica 1). En 1946 Miguel Alemán, candidato oficial, enfrentó por primera vez una oposición importante: Padilla, candidato independiente, ganó el 19.33% de los votos.

La respuesta gubernamental no se hizo esperar, en la reforma electoral de 1946 se sentaron las bases que permitirían mantener el control sobre los resultados electorales y la hegemonía del partido oficial, a pesar de que cada vez se alejaba más de la "herencia revolucionaria". Se canceló la posibilidad de que compitieran en las elecciones candidatos independientes. El régimen político que se articuló en 1946 con la garantía del predominio priista, se mantuvo sin modificaciones mayores hasta que en 1976 se presentó una elección presidencial sin competencia.

Las tendencias electorales de 1946 a 1952 ya apuntaban al desarrollo de la democracia pluripartidista que parecía ofrecer opciones democráticas. En esa etapa podría haberse dado una transición de un régimen autoritario a uno democrático y plural, pero el partido oficial puso obstáculos legales para que esas fuerzas sociales emergentes se expresa-

² Stein Rokkan. *Citizens Elections, Parties; Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Nueva York, David McKay Co. Inc., Oslo Universitetsforlaget, 1970, p. 43; Giovanni Sartori. *Partidos y sistema de partidos, marco para un análisis*, vol. 1, Alianza Editorial, 1987, p. 35; Jean Blondel. "Introducción al estudio comparativo de los gobiernos", *Revista de Occidente*, Biblioteca de Política y Sociología, 1972, p. 181; Jean Cotteret y Claude Emeri. *Los sistemas electorales*, Barcelona, Oikos-Tau, 1973.

³ Giovanni Sartori. *Partidos y elecciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, pp. 279-281.

ran en el terreno electoral. Las tendencias estadísticas actuales indican que no es probable que en 1994 ganara la presidencia un candidato priista, a menos que ocurrieran cambios “institucionales” como los que se dieron después de 1952, gracias a los cuales el gobierno logró eliminar a sus competidores más peligrosos.

En 1976 el único candidato registrado fue José López Portillo del PRI. La reforma política de 1977 fue producto de una iniciativa del poder ejecutivo —Secretario de Gobernación— que tuvo el propósito explícito de ofrecer a las fuerzas sociales de oposición la participación en las elecciones, con el fin de canalizar su expresión por causas institucionales (“controlables”). Sin embargo, una vez abierta la puerta de la participación electoral estas “fuerzas sociales” cada vez han tomado más en serio la competencia para transformar el régimen de partido predominante en uno plural y democrático.

El problema es doble; por un lado, es necesario que existan garantías para que haya elecciones libres, lo que tiene que ver con la operación electoral; y, por el otro, los partidos políticos de oposición (todos los que no son el oficial) deben constituirse en centros de poder autónomos capaces de convocar al electorado y movilizar los recursos necesarios para la competencia electoral.

El partido político predominante en México durante muchos años tuvo la capacidad de “absorber” a todos los movimientos sociales y grupos políticos de importancia; fue un partido que incluyó a todas las corrientes y la “estabilidad del sistema” se sustentó en su gran capacidad canalizadora. La posibilidad de incorporar a las “élites” de diverso tipo en ese partido “heredero de la Revolución” fue un obstáculo permanente para que los de oposición se constituyeran realmente en centros de poder autónomos. La transformación que ha sufrido la burocracia política en los dos últimos sexenios pone en evidencia la inminente formación de “centros de poder autónomos” tanto en el PAN como en el PRD.

El impacto estadístico de la reforma de 1977 se advierte sobre todo en las dos elecciones presidenciales posteriores, en las que la oposición se empezó a expresar con mayor fuerza. En 1982, a pesar de que la oposición de izquierda estuvo fragmentada en muchas

organizaciones, en conjunto casi alcanzó el 9%, mientras el PAN llegó al 12% (gráfica 1). En 1988, por primera vez desde 1952, la “izquierda”, con la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, ocupó el segundo lugar y la votación más alta de la oposición en las elecciones presidenciales.

Los resultados electorales de Chihuahua de 1983 a la fecha, los triunfos del PAN en Baja California y la votación de Cárdenas en 1988 en el DF, el Estado de México, Morelos y Baja California, entre otros, revelan que se están produciendo cambios importantes en el sistema político mexicano que afectan más a unas regiones que a otras y que modifican el esquema “tradicional” de relaciones del poder federal y las entidades de la república, así como el de las regiones con el poder de los gobernadores. A pesar de que en muchos casos los resultados electorales no dan evidencia del fortalecimiento de la oposición, las impugnaciones presentadas por los partidos y los conflictos poselectorales han causado el deterioro de la legitimidad del sistema priista.

En el periodo posterior a 1977 se ha producido un cambio importante al desplazarse la lucha por el poder político cada vez con mayor intensidad al espacio electoral. Esto explica por qué aun cuando desde hace muchos años ha sido evidente que el régimen político mexicano no cumple con los requisitos de una democracia política, esa falta de democracia no se tradujo en falta de legitimidad del régimen en su conjunto, debido a que los movimientos sociales no canalizaban sus demandas a través de los partidos políticos. Pero la falta de representatividad del régimen político electoral provocó también la crisis de 1976, o por ausencia de competencia.

Las reglas del sistema no han cambiado lo suficiente para que esa oposición se exprese libremente; por ello los resultados electorales no reflejan fielmente la intensidad de la lucha política y en cambio los conflictos se han intensificado. La contradicción radica, por un lado, en el desarrollo de la oposición, que acaba por cuestionar la hegemonía del partido oficial, y por otro, en que las “reglas” del sistema impiden la expresión real y auténtica de los votantes (el fraude oculta la realidad electoral).

La legislación ha proporcionado los recursos necesarios para mantener en el poder al grupo identificado con el PRI gracias al control que mantiene el Ejecutivo sobre la organización de los procesos electorales. El reclamo que plantearon algunos sectores de la oposición después de la segunda reforma salinista (1993) era muy similar al que formularon después de la reforma de 1977. Hubo avances en cuanto a lo que podrían llamarse “espacios de participación” pero la relación del gobierno, y en particular el poder ejecutivo con los organismos electorales, ha hecho imposible la imparcialidad y la veracidad de los resultados. Cuando el presidente en su despacho decide sobre el candidato del PRI, como lo hizo Salinas el 29 de marzo de 1994, es muy difícil pensar que su participación como principal responsable de la organización electoral será imparcial.

En 1994 el aspecto fundamental de la discusión siguió siendo la integración de los organismos electorales y el control que ejerce el Ejecutivo, a través del secretario de Gobernación. En 1991 se introdujo la figura de “magistrados ciudadanos” y de “consejeros ciudadanos” en los consejos del IFE, pero su participación ha sido irrelevante tanto por la forma en que fueron designados como por las limitaciones en el ejercicio de su facultades debido al funcionamiento real de la estructura electoral. En 1994 se limitó la representación de los partidos en los consejos del IFE y se diseñó un nuevo procedimiento para elegir a nuevos *consejeros ciudadanos* (a propuesta de los partidos); pero mientras la estructura del IFE no se modifique, sus funciones serán muy limitadas, ya que la organización de las elecciones de hecho sigue estando en manos de la estructura ejecutiva. Por lo tanto, hoy, como hace 52 años, el control que ejerce el presidente sobre la organización del proceso es un obstáculo para la credibilidad del resultado electoral.

Los mecanismos de fraude

Los mecanismos de fraude generalmente no dependen sólo de la voluntad de un partido, sino que están ligados necesariamente a la

complicidad de las autoridades electorales; por ello es una capacidad casi exclusiva del partido oficial. Al volverse más competidas las elecciones, el fraude pasa a ser un mecanismo para que el partido oficial gane las elecciones y no solamente para reforzar la imagen de hegemonía.

Con el fin de conocer la realidad etnográfica de los procesos electorales en México se estudiaron los testimonios de los candidatos en los Colegios Electorales de 1979 a 1988. También se analizaron los resultados de las elecciones de diputados de mayoría relativa, distrito por distrito, en cuatro periodos: 1979, 1982, 1985 y 1988. Si se consideran en conjunto los 1200 casos estudiados hubo 74% de elecciones “no cuestionadas seriamente” por lo que en conjunto resulta ilógico que se haya comprometido la legitimidad de los procesos electorales al no atender las impugnaciones en un porcentaje relativamente menor de distritos. Sin embargo, hay cambios muy significativos año con año en el número e intensidad de los conflictos, por lo que el fraude en 1988 adquirió un significado nuevo. En 1979 los distritos libres de todo cuestionamiento fueron 53% y en 1988 solamente el 1% (respecto de 300).

Se hizo un análisis de contenido de los alegatos presentados por los partidos en los casos conflictivos —del cual se obtuvieron nueve indicadores de fraude—; estos finalmente se concentran en el análisis de las irregularidades electorales que denunciaron los partidos en los Colegios Electorales de 1979 a 1988. Este análisis permite hacer algunas consideraciones sobre la dinámica del fraude.

La separación de los dos factores es muy clara y puede interpretarse como la existencia de dos estrategias de fraude distintas: una que tiene un carácter más institucional (diseñada desde la Secretaría de Gobernación) se relaciona con la organización de todo el proceso electoral y se apoya en la complicidad de las autoridades electorales a distintos niveles (dependientes de la Secretaría de Gobernación y directamente de la Comisión Federal Electoral) y otra estrategia que se origina en la determinación del candidato “de ganar a toda costa” y que se apoya más en el gobierno local y en la manipulación de recursos gubernamentales (clima político).

En los cuatro periodos estudiados hubo 103 distritos en los que las elecciones fueron muy conflictivas debido a irregularidades en el *proceso de organización* y solamente 28 distritos en los que los conflictos fueron principalmente atribuibles a los candidatos. En términos generales se observa una creciente conflictividad de 1979 a 1988. El incremento en la intensidad de los conflictos se ha dado principalmente en aspectos relativos a la organización electoral. En cambio, los problemas relacionados con los candidatos no se han incrementado.

La caída del sistema

En 1988 la participación de dos candidatos de oposición que tuvieron la capacidad de convocar a amplios sectores de la población, Manuel Clouthier por parte del PAN y Cuauhtémoc Cárdenas por el Frente Democrático Nacional, imprimieron una dinámica totalmente nueva a las elecciones, sobre todo porque la candidatura de Cárdenas significó una importante escisión en el partido oficial que tuvo la posibilidad de sumar a un número importante de partidos y grupos de izquierda, además del significado popular que adquirió la figura de Cárdenas como símbolo del proyecto histórico de la Revolución Mexicana. La operación electoral se estudió con una perspectiva etnográfica, esto es, de observación participante, con el fin de describir la conducta de los principales actores políticos desde el 6 de julio en la Comisión Federal Electoral hasta el 9 de septiembre en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

En 1988 las elecciones se calificaron en tres etapas. Los expedientes de los distritos electorales que no tuvieron conflictos pasaron directamente a la CFE (organismo encargado de preparar toda la elección). Los expedientes de los distritos impugnados se enviaban al Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), de ahí eran remitidos a la CFE, y finalmente todos los expedientes de las elecciones de diputados debían llegar al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, integrado por los “presuntos diputados”; los expedientes de las

elecciones de senadores de las 32 entidades se enviaban al Colegio de la Cámara de Senadores y, por último, una vez instalada la Cámara de Diputados, ésta codificaba la elección presidencial.

En la CFE el PRI tenía “mayoría absoluta” y se apoyaba en el presidente, que era (como ahora) el secretario de Gobernación y los representantes del poder legislativo (un senador y un diputado). El TRICOEL era un tribunal con facultades limitadas y además la mayoría de los magistrados demostraron poca autonomía. Finalmente la composición de los Colegios Electorales fue mayoritariamente priista gracias a las decisiones que se tomaron en la CFE para otorgar constancias de mayoría e el reparto de curules plurinominales.

La Comisión Federal Electoral en la calificación de las elecciones

La CFE debía dar a conocer los resultados de los cómputos preliminares el mismo día de la jornada electoral. Sin embargo, el sistema de cómputo *se cayó* a las pocas horas de iniciado el escrutinio en virtud de que los resultados no favorecían al candidato oficial. Entre el día 6 de julio de 1988 y el 13 de julio la CFE fue un foro nacional en el que se presentaron denuncias de irregularidades de todo tipo, pero nadie dio cifras globales del resultado electoral. Del 13 de julio al 15 de agosto la CFE recibió los resultados “definitivos” del cómputo en los 300 distritos electorales. Esos resultados ya habían sido modificados durante los días transcurridos entre la jornada electoral y el cómputo distrital, por eso el 13 de agosto se dieron cifras definitivas para cada uno de los distritos, pero nunca se dieron los resultados de la elección presidencial casilla por casilla (varios meses después se entregaron los datos casilla por casilla de la elección de diputados y no de la presidencial).

En la CFE se analizó la documentación de los 300 distritos electorales para otorgar la “constancia de mayoría” al ganador de los 235 distritos en que se otorgó el triunfo al PRI; solamente 26 (11%) fueron aprobados por unanimidad en las comisiones, 25 (11%) por

mayoría y 73 (24%) distritos electorales fueron aprobados sólo por comisionados y funcionarios electorales de ese partido, con el voto en contra de todos los demás partidos. Es de suponer que, en condiciones más equitativas, el PRI habría perdido esos 73 distritos electorales porque se le hubiera negado la “constancia de mayoría”.

En la CFE se otorgaron 53 constancias de mayoría al PAN, PARM, PPS, PFCRN; ninguna de ellas fue discutida en el pleno de la CFE. Los dictámenes de las 11 constancias de mayoría negadas al PRI fueron poco discutidas, lo que también indica que fue una decisión aceptada por casi todos los partidos. La forma como se resolvieron los dictámenes de los 300 distritos electorales pone en evidencia la escasa legitimidad de que gozaron los triunfos electorales del PRI.

Además, en las normas para calcular la asignación de curules plurinominales no estaba previsto qué se debía hacer con los votos que tenía un partido en un distrito donde se le había negado la “constancia de mayoría”. De hecho, esta negación significaba que la CFE no estaba facultada para “declarar nulidad”. Por eso, la mayoría priista y las autoridades electorales dieron una interpretación favorable a sus intereses. A pesar de que los partidos de oposición habían logrado que la CFE negara 13 constancias de mayoría al PRI, debido a la evidencia de abundantes irregularidades cometidas en esos distritos, el reparto de constancias “plurinominales” sirvió para “compensar” esa pérdida y otorgó al PRI de nuevo suficientes curules para conservar una amplia mayoría en el Colegio Electoral, el que haría la autocalificación final de las elecciones de diputados y la calificación de la presidencial.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral

La desproporción entre los recursos recibidos y la respuesta del TRICOEL es muy grande: el Tribunal no encontró fundamento en alguno de los 593 recursos de queja presentados para anular las elecciones de un distrito y solamente encontró parcialmente fundados

64 recursos y recomendó la anulación de 306 casillas, o sea, el 0.56% de las 54 mil casillas instaladas el 6 de julio. Además, al llegar al Colegio Electoral las recomendaciones del TRICOEL en su mayor parte no fueron atendidas. Estos datos demuestran que su función en la calificación de las elecciones fue prácticamente nula.

Los Colegios Electorales en 1988

El Colegio Electoral quedó integrado el día 15 de agosto por 260 presuntos diputados del PRI y 227 presuntos diputados de la oposición. En 13 distritos no se había definido la situación porque la CFE negó la constancia de mayoría. El Colegio Electoral, por ser el máximo tribunal en la materia, se tomó la libertad de modificar el resultado de las elecciones de 10 distritos. El PRI cedió siete distritos por un lado y ganó dos por otro, en total perdió sólo cinco. El PAN ganó cuatro distritos y perdió tres, es decir, realmente ganó sólo uno, y el FDN ganó cuatro. Además un diputado del PRI decidió afiliarse al FDN.

Los cambios en el resultado de las elecciones de mayoría debían producir cambios en el número de votos asignados a cada partido al anular la votación de algunas casillas notoriamente irregulares, o computar casillas que habían sido indebidamente anuladas. Sin embargo no fue así, en cinco distritos existió una incongruencia entre el número de votos que se asignaron a cada partido y el candidato que se declaró ganador, de tal suerte que resultaron ser "diputados de minoría". Finalmente, después de muchos días de debates, a las 6:30 de la madrugada del día 31 de agosto quedó integrada la LIV Legislatura por voluntad de la mayoría priista con 101 diputados del PAN, 260 del PRI y 139 del FDN.

El Colegio Electoral de Senadores

En 1988 el Colegio Electoral, que se instaló el 15 de agosto con el fin de calificar las elecciones de senadores, fue la instancia menos conflictiva y

en la que se expresaron menos cambios porque se dio un acceso muy limitado a la oposición. En las intervenciones de algunos priistas, como Alfonso Martínez Domínguez, había un tono de reclamo a los que se salieron del partido oficial. Estaba presente constantemente la idea de “legitimidad global” del proceso electoral, lo que implicaba defender cada espacio electoral como parte sustantiva de la elección presidencial. La crítica de los procesos electorales y el cuestionamiento de la legalidad de los resultados fueron vistos por los dirigentes priistas como “atentados contra el interés nacional”.

La calificación de la elección presidencial

Todo el proceso electoral, desde la caída del sistema el 6 de julio hasta la madrugada del 31 de agosto, se sustentó en la necesidad de garantizar el triunfo de Carlos Salinas de Gortari. Por eso el PRI conservó a toda costa sus 260 diputados. Después de más de 20 horas de deliberaciones en el pleno del Colegio Electoral, José Luis Llamadrid, líder de la fracción parlamentaria del PRI, tomó la palabra para poner el punto final a la discusión... se sometió a votación y se aprobó por mayoría (sólo del PRI) el dictamen de la elección presidencial.⁴

En esas condiciones las elecciones de 1988 culminaron con un desacuerdo entre las tres fuerzas políticas más importantes; sin embargo, el PAN muy pronto encontró puntos de negociación con el gobierno de Salinas que han dado una apariencia de pluralismo favorable a su gobierno. No obstante, como hace poco comentaba Pablo González Casanova, en 1994 un acuerdo de reglas electorales que no incluye al PRD difícilmente podrá ofrecer un futuro de gobernabilidad.

⁴ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, 9 de septiembre de 1988, p. 180.

Reflexiones finales

En 1988 se demostró que el fraude no es una irregularidad aislada, sino una estrategia que usa el gobierno cuando el PRI está en peligro de perder una elección. En varias elecciones locales así lo ha demostrado; se reconoció el triunfo al PAN en la gubernatura de Baja California y Chihuahua, pero no en Guanajuato, San Luis Potosí ni Yucatán, y al PRD se le quitaron triunfos municipales y distritales en Michoacán, Tabasco, Veracruz y Guerrero.

De hecho, el partido oficial (PNR, PRM, PRI) fue una estructura organizativa que se impuso a los “caciques” locales al término de la lucha revolucionaria, como una forma de integrar las fuerzas políticas en un proyecto nacional bajo la dirección del Ejecutivo. Pero esas estructuras políticas integradoras no modificaron las bases de las estructuras regionales de poder; en la mayoría de los casos sólo le dieron un “cargo de elección popular” a los dirigentes locales que de todos modos detentaban el poder político. Por ello, 70 años de partido oficial no han transformado las relaciones de los caciques de Guerrero ni de los terratenientes y los indígenas en Chiapas ni de los ganaderos y los campesinos en Tabasco (el recuento de los conflictos permite conocer las características de los actores en el proceso electoral).

La creación del “partido político oficial” en 1929 obligó a observar ciertas normas para el acceso, permanencia y ejercicio del poder. Las reglas de oro del sistema han sido la no reelección y la disciplina al Ejecutivo. Pero a pesar de esas reglas han persistido muy diversas estructuras políticas “revestidas”, por así decirlo, del mismo ropaje priista.

De tal suerte que la crisis del sistema de partido hegemónico no sólo implica una pérdida de votos del partido oficial en general, o sea, la ruptura de los mecanismos tradicionales de control político, sino también la creciente diferenciación política de las entidades de la república y, por consecuencia, la necesidad de reformular el pacto federal a favor de una mayor descentralización. La resistencia de cacicazgos locales explica por qué las reformas políticas han fracasado; ellos son con frecuencia quienes defienden con mayor entusiasmo el

sistema, puesto que no son "líderes" representativos, sino intermediarios políticos que sólo pueden manipular a las masas populares con el fin de mantener los mecanismos tradicionales del poder.

Hay aspectos del régimen político mexicano que frenan el desarrollo de una sociedad crecientemente urbanizada. La relación entre el PRI, el gobierno y el control que ejerce el Ejecutivo sobre la organización de los procesos electorales federales es un problema central, porque el fraude se comete gracias al apoyo de las mismas autoridades electorales que tendrían la función de cuidar la limpieza de la elección. Hasta ahora no parece haber evidencias claras de que la creación del Instituto Federal Electoral en 1991 haya tenido el propósito de modificar esas estrategias.

Otro de los obstáculos fundamentales ha sido el "presidencialismo". Primero porque permite al máximo dirigente del PRI concentrar en su ámbito de responsabilidad una gran cantidad de decisiones, sin consultar ni con otros partidos ni con otros dirigentes de su propio partido ni con los "otros poderes" formalmente constituidos. Pero la facultad más sobresaliente del Ejecutivo es la de nombrar a su sucesor, y por ser totalmente ajena a un sistema democrático, es el mayor obstáculo a la transición mientras que no haya un presidente dispuesto a renunciar a esa facultad, o bien una insurrección social que lo obligue a hacerlo. En 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional ha jugado ese papel, al crear una situación de crisis que ha obligado al gobierno a ceder a las demandas de los partidos de oposición y de grupos civiles, que fueron rechazadas en 1993.

Algunos de los aspectos que se han logrado modificar han sido la aceptación de observadores electorales nacionales y extranjeros y las modificaciones en los procedimientos de elección de los Consejeros Ciudadanos del IFE, así como la ampliación de algunas de sus facultades. Finalmente, otro obstáculo está en la corrupción de la burocracia y de los dirigentes de las organizaciones corporativas que conforman las bases priistas, porque para ellos perder la dirección significa perder privilegios personales "irrecuperables" en un sistema democrático y además arriesgar su "seguridad personal", dado que si el próximo político que ocupe el puesto no es de su mismo grupo

dentro del PRI podría descubrir sus delitos y denunciarlo (otra regla de oro del sistema es que pase lo que pase “se guarda lealtad al grupo priista” al que se pertenece). Los grupos cercanos al presidente se han vuelto más excluyentes en los dos últimos sexenios y han generado más tensiones en el partido oficial porque cada vez son menos las opciones de participar en los altos niveles, como lo puso en evidencia la designación del candidato del PRI, sustituto de Luis Donaldo Colosio.

En México hay una creciente demanda democrática y la sociedad se encuentra cada vez más con las elecciones como opción para encontrar formas de representación, exigiendo a los partidos eficacia (que no tienen). Al estudiar movimientos sociales recientes, Joe Forewaker opina que “no existen garantías, ni en la teoría ni en la historia, de que de la democratización de la sociedad se deba producir la democratización del Estado; antes al contrario, la movilización de la sociedad puede generar una respuesta más represiva y autoritaria”.⁵ En México no existe una tradición democrática y es improbable que el régimen político establecido inicie el proceso de su propia liquidación espontáneamente.

En julio de 1994 es evidente que la correlación de fuerzas favorece menos la facultad presidencial de nombrar a su sucesor y hay fuertes presiones para que se respete el sufragio. El PRI ha dejado de ser una “sombrilla” satisfactoria para cobijar la amplia gama de fuerzas sociales emergentes en México. Pero la transición a la democracia, que se pensó inminente en 1988, todavía tiene que vencer muchas resistencias.

La gran pregunta en vísperas de las elecciones presidenciales de 1994 es: ¿podrá haber una transición pacífica a un régimen democrático en la que el presidente y su partido acepten renunciar a sus privilegios ante la inminencia de la insurrección social y la generalización de la crisis?, o bien, ¿se aferrarán al poder y al control sobre las fuerzas armadas y policiales para sustentar un régimen por la vía de la fuerza, si el proceso electoral del 21 de agosto no confiere a su candidato la legitimidad necesaria para gobernar?

⁵ Joe Forewaker. “México alternativas futuras”, en *México's Alternativa Futuras*, San Diego, Center for U.S. Mexican Studies, University of California, 1989, Monograph Series, 30.

Apéndice

Los resultados consignados en los dictámenes de las 1200 elecciones distritales se clasificaron con los siguientes criterios:

1. La modificación del resultado.

- a) No modificó el resultado de la elección en el proceso de calificación (95%).
- b) Sí modificó el resultado de la elección (2%).
- c) No se dio información en el dictamen o no se encontró el dictamen (3%).

2. El grado de intensidad del conflicto.

- a) Elecciones en las que no hubo conflictos graves (74% sobre 1200).
- b) Elecciones en las que hubo conflictos graves que llegaron a los Colegios Electorales (21).
- c) El grupo 3 está formado por distritos en donde se cambió el resultado (el candidato ganador) a propuesta de las comisiones dictaminadoras de los Colegios Electorales, solución jurídica; el cambio no corresponde a los datos, solución no jurídica (0.9%). Y se anuló la elección, solución jurídica (3%).
- d) No se obtuvieron datos (3%).

Las preguntas iniciales en esta investigación fueron:

¿en cuántos distritos se conjugaron irregularidades de diverso tipo y qué situaciones produjeron conflictos graves, no resueltos, que deterioraron la legitimidad de las elecciones? ¿Qué tipo de problemas se combinan para producir esos conflictos? ¿Qué tipo de variables socioeconómicas, electorales o políticas influyen en los conflictos graves? ¿Dónde se han localizado y en qué momento han sido más frecuentes y agudos?

Las irregularidades se clasificaron en nueve conceptos generales:

- 1) Clima político.
- 2) Organismos electorales.

- 3) Padrón.
- 4) Jornada electoral.
- 5) Escrutinio y traslado del paquete.
- 6) Cómputo distrital.
- 7) Representantes de partidos.
- 8) Contencioso electoral.
- 9) Candidatos.

Con el fin de encontrar los patrones de relación entre los distintos tipos de irregularidades que caracterizan la operación electoral en México se hizo un análisis factorial. Se trató de evaluar las combinaciones de regularidades más frecuentes, para las cuatro elecciones simultáneamente (1200 casos).

En este análisis se definen con toda claridad dos conjuntos de variables o factores, en los que predominan las correlaciones más intensas de algunas variables, sin que esto implique la ausencia total de las demás. De este análisis se desprenden dos factores: uno que se llamó "organización electoral" y el otro "candidato".

El factor organización electoral tiene que ver con la composición y el funcionamiento de los organismos electorales hasta lo contencioso electoral y está formado por:

Escrutinio y traslado de paquete:	.7886
Jornada electoral:	.7736
Organismos electorales:	.7156
Cómputo distrital:	.7005
Representantes de partidos:	.6780
Contencioso electoral:	.6058
Padrón electoral.	.4400

Por otro lado, el "factor candidato" se relaciona principalmente con problemas en el "clima político", como la represión, la violencia, la intimidación selectiva, el uso de los recursos gubernamentales en las campañas electorales del PRI o los obstáculos que se presentan a los demás partidos y, además, padrón electoral.

Candidatos:	.7593
Clima político:	.6595
Padrón electoral:	.568

Cuadro 1
Elecciones presidenciales 1929-1988 (porcentajes)

Años	Candidato	Partido Oficial	2o. Part. opositor	Otros partds.	Total	Total votos válidos
		%	%	%	%	
1929	Ortiz Rubio	93.55	5.32 ¹	0.11	100	2,082,000
1934	Cárdenas	98.19	1.07	0.73	100	2,265,971
1940	Avila Camacho	93.89 ²	5.72 ³	0.37	100	2,637,582
1946	Alemán	77.90	19.33 ⁴	2.75	100	2,293,547
1952	Ruiz Cortínez	74.31	15.87 ⁵	9.80	100	3,651,201
1958	López Mateos	90.43	9.42 ⁶	0.13	100	7,483,403
1964	Díaz Ordáz	88.81	10.97 ⁷	0.20	100	9,422,185
1970	Echeverría	87.88	12.12 ⁸	—	100	13,543,489
1976	López Portillo	100.00	—	—	100	16,462,936
1982	De la Madrid	74.72	16.44 ⁹	9.16	100	22,510,796
1988	Salinas	50.36	30.51 ¹⁰	17.07	100	19,145,012

¹ El segundo candidato fue Vasconcelos.

² El Partido Nacional Revolucionario cambia a Partido Mexicano Revolucionario.

³ El segundo candidato fue el general Almazán.

⁴ El segundo candidato fue Padilla.

⁵ El segundo candidato fue Henríquez.

⁶ El segundo candidato fue Alvarez, del PAN, dirigente de este partido de 1989 a 1993.

⁷ El segundo candidato fue González Torres, del PAN.

⁸ El segundo candidato fue González Morfín, del PAN.

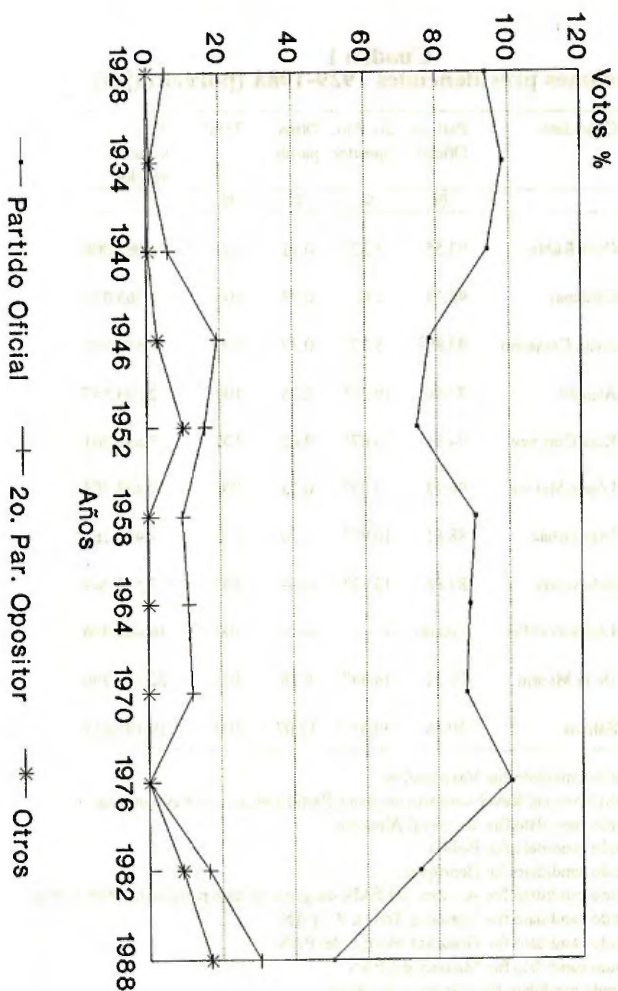
⁹ El segundo candidato fue Madero, del PAN.

¹⁰ El segundo candidato fue Cárdenas, del FDN.

¹¹ El PAN ocupó el tercer lugar con 17%. Clouthier fue el candidato.

Fuentes: Jesús Anlén y Silvia Gómez Tagle. *Las estadísticas de la reforma política, 1979-1988*, México, El Colegio de México, 1992. Para mayores datos ver glosarios de partidos.

Gráfica 1
Elecciones Presidenciales 1928-1988



Elite político-administrativa y políticas públicas: 1982-1994

*Isabelle Rousseau**

Los acontecimientos de principios de año han reabierto un viejo y un doble debate: vuelve a cuestionarse la relación dicotómica “técnicos-políticos” lo cual a su vez conlleva una discusión acerca del modelo de desarrollo económico;¹ para nada es una polémica nueva; hasta cierto punto, ha sido la base de los enfrentamientos internos del grupo en el poder durante la década de los setenta y, puntual y sistemáticamente, ha reaparecido al fin de cada sexenio (momento clave de redefinición de las grandes orientaciones para el país). Sin embargo, en 1994, un nuevo ingrediente —la violencia— ha redimensionado esta discusión.

* CEMCA, Embajada de Francia en México.

¹ Los acontecimientos chiapanecos, el asesinato de Luis Donaldo Colosio y los dos destapes sucesivos han reactivado el debate sobre los “técnicos *versus* políticos”. Paralelamente, la definición del modelo económico para el futuro enfrenta hoy en día a los “neoliberales” *versus* los “anti liberales” —versión actualizada de la controversia de los setenta entre los “monetaristas” y los “estructuralistas”. No son debates inconexos: al cuestionar el modelo de desarrollo, es también la capacidad de gestión político-social (y hasta económico) del equipo portador del proyecto vigente y dominante que se interroga.

De hecho, la violencia reduplica este cuestionamiento al poner en entredicho el principal argumento legitimador del partido gobernante: haber asegurado al país paz y tranquilidad en un continente devastado por los golpes de Estado, los regímenes militares, las insurrecciones guerrilleras... La aparición de fenómenos de violencia (hasta de guerrilla) en una administración dirigida por una nueva generación de políticos —comunmente identificados (con o sin razones) como “tecnócratas”— *ipso facto* tiende a poner en tela de juicio la capacidad de gobernabilidad de este pequeño grupo.

Nos abocaremos aquí, específicamente, en lo que se podría llamar (parafraseando a Boileau)² “la querella de los técnicos y de los políticos”. Sin querer entrar en precisiones conceptuales sobre ambos términos, enfocaremos nuestra atención en el personal político-administrativo desde 1982 hasta la fecha; lo haremos desde diversos ángulos:

1. Intentaremos caracterizar el personal político-administrativo durante esos dos sexenios a partir de las modalidades de su designación y circulación y de los fenómenos de sociabilidad que las acompañan.

2. Trataremos de destacar las líneas de continuidad entre ambas gestiones como también las innovaciones que introduce Salinas con el afán de puntualizar sus posibles repercusiones sobre el sistema.

3. Precisaremos los principios rectores que guiaron la administración pública, acompañando la composición de los diversos gabinetes.

4. Lo anterior remite a subrayar los cambios que han trastocado las reglas y los mecanismos tradicionales provocando ciertos conflictos interélites.

Adoptar esta perspectiva reduce evidentemente el ámbito explicativo del debate; de hecho, ofrece una visión limitada y parcial del fenómeno tecnocrático por tomar en consideración solamente dos elementos —la selección y los ámbitos de socialización del alto personal político-administrativo mexicano— entre aquellos que estructuran las capacidades de los individuos y los grupos. Si bien es

² “La querelle des anciens et des modernes”.

cierto que esos factores inciden indirectamente en las estrategias individuales y los juegos colectivos que adoptarán esos actores en un sistema de acción específico —o más bien dan una idea de algunos de los recursos disponibles para esos actores—, no condicionan los sistemas de acción en los que se van a desarrollar. Se necesitaría para tener una visión más completa de la lógica y de la racionalidad propia de esos grupos —los “técnicos”— tomar en cuenta los diversos componentes que conforman el ámbito de su “acción social”.

I. El sexenio de Miguel de la Madrid: la búsqueda de la homogeneidad

Si uno quisiera emprender la difícil tarea de catalogar la gestión de Miguel de la Madrid en cuanto a la selección de su personal político, quizá la “búsqueda de la homogeneidad” sería el calificativo más próximo. De hecho, la drástica situación económica del país en 1982 obliga a De la Madrid a iniciar un proceso que en mucho lo obligaba a presentar la imagen de un fuerte distanciamiento con el periodo anterior. En muchos aspectos, el contraste es solamente aparente; sin embargo, en otros es real.

En la primera acepción (ilusión de rompimientos), De la Madrid resulta ser el heredero perfecto de un proceso de tecnocratización que se venía gestando desde Luis Echeverría Álvarez. En este sentido, más que abrir un ciclo lo viene cerrando; esto obliga a reconsiderar la aseveración según la cual Salinas sería el hijo pródigo de la tecnocracia y a apreciar los aspectos que habilitan a verlo más bien como su verdugo. Son visiones que este ensayo tendrá a bien matizar para otorgarles sus aciertos así como fijar sus límites.

a) Antecedentes

El agotamiento del modelo de desarrollo y los acontecimientos del 68 obligaron al sistema a dar un viraje. Luis Echeverría inició una ruptura

generacional en el grupo dirigente y ensanchó considerablemente el Estado.³ José López Portillo promovió una reforma administrativa que dio a luz a la Secretaría de Programación y Presupuesto y presentó la planeación como el método idóneo en un Estado engrosado y una sociedad cada vez más compleja. Esas medidas fueron la plataforma de arranque, desarrollo y acceso al poder de los llamados tecnócratas. Miguel de la Madrid sólo fue el heredero legítimo; en esta calidad, se propuso acrecentar el capital transmitido. Hijo de la reforma administrativa (la nueva secretaría —la de Programación y Presupuesto— va a ser su base de lanzamiento a la candidatura presidencial y el feudo de los nuevos tecnócratas) y padre del primer plan sexenal de gobierno (Plan Global de Desarrollo),⁴ De la Madrid sistematizó y llevó a sus últimas consecuencias la planeación como método de gobierno y estrategia de diálogo con el resto de la sociedad. Paralelamente, en cuestiones de reclutamiento del personal, De la Madrid afianza las características que Luis Echeverría había iniciado.⁵

³ Dio entrada a un grupo nuevo de jóvenes desligados tanto del aparato de los políticos de viejo cuño como del campo de especificidad de los técnicos; modificó las reglas implícitas de reclutamiento y acceso a los puestos cumbres; incentivó el nexo directo con el presidente o con uno de sus allegados directos como vía de ascenso en el aparato burocrático. Además, el corte generacional ayudó al presidente Luis Echeverría a resolver un problema de índole personal y político mientras la nueva modalidad aplicada a las reglas del reclutamiento político resultó ser una táctica idónea para complementar esta estrategia.

⁴ La planeación tiene antecedentes en México: ya Lázaro Cárdenas había elaborado dos planes de gobierno (en 1933 y en 1938); a partir del periodo lópezma-teísta volvió a ser un tema de preocupación para el gobierno. Sin embargo, es solamente con la administración de José López Portillo —quien manifestó una casi obsesión para formular el Plan Global de Desarrollo (1980)— que la planeación va a encuadrar la gestión gubernamental.

⁵ Para mayor información al respecto sugerimos al lector que consulte los trabajos de Roderic Ai Camp, Peter H. Smith, Francisco Suárez Fariás, Rogelio Hernández y Miguel Angel Centeno, entre otros.

***b. El gabinete de Miguel de la Madrid:
un esquema de continuidad con el pasado reciente***

Varios indicadores inducen a contradecir, a desmitificar la idea comúnmente aceptada de la ruptura que introduce De la Madrid con el pasado (reforzada hasta por los expresidentes Luis Echeverría Álvarez y el mismo López Portillo),⁶ abriendo así una era nueva.

Las tasas de continuidad intersexenal entre la gestión de López Portillo y De la Madrid se inscriben dentro de un marco de normalidad: en lo que toca a los gabinetes ampliados entre ambas administraciones, según nuestros propios cálculos se encuentra una tasa de continuidad equivalente al 41.26% (lo que va más allá de las cifras del propio Smith; según él el promedio de continuidad entre dos sexenios para el gabinete ampliado se estima al 35%). Por otro lado, De la Madrid comparte cinco secretarios de Estado con López Portillo (y seis con el primer gabinete de Carlos Salinas de Gortari). Ahora bien, para los sexenios considerados como de ruptura —Miguel Alemán y Luis Echeverría— sólo un secretario de Estado provenía de una administración anterior (mientras que en tiempos normales ha oscilado entre el 21 y el 26%).

En la composición de su gabinete, De la Madrid se inscribe de manera distinta en relación con el pasado: por un lado, prosigue con un movimiento iniciado con Echeverría; pero, en otros planos, recupera viejas reglas de la política de reclutamiento heredadas de la tradición.

1. El continuismo con las innovaciones echeverristas

El grupo de De la Madrid presenta un perfil en términos educativos que va a tono con la tendencia que se empezaba a vislumbrar a principios de

⁶ En una entrevista que la revista *Proceso* le hizo al exmandatario —José López Portillo— en 1993, declaró que ha sido el último presidente de la Revolución. Por su lado, Luis Echeverría, el 9 de enero de 1993, en una reunión en “petit comité” con el representante del Consejo Mundial de la Paz y un pequeño grupo de afiliados de organizaciones de la izquierda mexicana, inicia su discurso con esas palabras: “Yo soy un dinosaurio”, marcando así tanto su alejamiento y su descalificación de la orientación política vigente hoy en día.

los setenta: los economistas se afianzan en detrimento de los abogados; las instituciones de enseñanza superior privadas ganan espacio sobre las públicas (en particular sobre la UNAM —tradicional semillera de políticos).⁷ No sólo las experiencias electoral y partidista dejaron de ser credenciales de validación para un puesto en la administración pública sino que la misma experiencia en el sector público viene a ser descalificada en beneficio de la especialización en un área dada: varios secretarios de Estado no provienen tanto de los grupos políticos sino que han sido asesores o consultores del presidente en turno. Finalmente, la pertenencia a las asociaciones profesionales cobra vigencia y, de cierta manera, parece sustituir una militancia deficiente. El paso por el IEPES (Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales) durante la campaña electoral de Miguel de la Madrid otorgó el barniz de politización indispensable. Más que la señal de un conocimiento del funcionamiento del partido representó la garantía de lealtad personal al Presidente. Esos rasgos no son novedosos; la gestión de De la Madrid no hace más que acentuarlos.

2. Un continuismo con la tradición

En términos de edad y de experiencia anterior en la administración pública, el gabinete de De la Madrid respeta las normas.⁸ Por otro

⁷ La distinción entre público y privado tiene una importancia especial en México. Aparte de una connotación clasista, apela a visiones distintas sobre la política económica. Por citar un solo ejemplo: mientras los planes y programas de estudio de la facultad de economía de la UNAM se articulaban alrededor de un enfoque marxista, las universidades privadas ofrecían un análisis clásico. Además, en términos de entrenamiento pre profesional, un conjunto específico de organizaciones, de universidades privadas estadounidenses o mexicanas asociadas con una perspectiva teórica ortodoxa en las ciencias sociales y la política económica empezaron a jugar un papel relevante para determinar el acceso a posiciones de poder en el gobierno.

⁸ Según nuestros cálculos, el gabinete ampliado de Miguel de la Madrid se inscribe en las normas: el personal que lo representa suma un promedio de 46 años de edad (44 para el sexenio anterior). En cuanto los gabinetes restringidos de la administración de De la Madrid totalizan también 46 años en promedio (lo mismo para los diversos gabinetes de López Portillo). Tampoco se trata de un personal nuevo: respetan las normas de tiempo en la carrera administrativa (19.4 años promedio) así como el número promedio de puestos ocupados antes de llegar a ser secretario de Estado, lo cual significa que sus avances han respetado los niveles de jerarquización administrativa.

lado, en contra de lo que se podría pensar, las corporaciones conservan sus cuotas y su fuerza en el Congreso de la Unión. Por su lado, el sector de los funcionarios (local o federal) no ha sido aventajado.⁹

En síntesis, parece que el gabinete de Miguel de la Madrid se inscribe en continuidad con las políticas de reclutamiento del personal —tanto las más tradicionales como las que se empezaron a gestar desde la administración echeverrista. Frente a tal panorama, cabe preguntarse ¿en qué consiste la innovación sobre la que tanto se ha insistido? ¿En qué De la Madrid rompe realmente con las reglas implícitas y explícitas del sistema?, ¿por qué razones lo hace? ¿Cuáles han sido los costos en términos de unidad/fracturas dentro de la élite?

c) Esquemas de discontinuidad en la composición del grupo en el poder

De hecho, De la Madrid inicia una doble fractura:

1) En términos del espacio (ámbito) y de la lógica política y 2) En términos de socialización política.

1. Ruptura en términos de espacio público y de la lógica política

1.1. Quizá sea la “lógica de la invasión” lo que ha otorgado al gobierno delamadridista esa imagen de distanciamiento con las reglas del sistema. En contra de la sutil búsqueda de un equilibrio y de un respeto por la pluralidad de los grupos y/o las esferas de especialización en el espacio de la alta administración, a partir del 1 de diciembre de 1982 los altos puestos en la administración pública son copados por todo

⁹ Cf. Rogelio Hernández Rodríguez. *La división de la élite política mexicana*. Según sus cálculos, la distribución por sectores de las candidaturas a diputados federales del PRI no ha variado sustancialmente —si se compara con el periodo de 1979. El sector obrero totaliza el 25% (82) y 24% (85) de los puestos comparado con 23.3% en 79; el sector campesino: 15% (82) y 15.7% (85) contra 16.0% en 79; y el sector popular el 60% (82) y 60.3% (85) contra 60.7% en 79.

el personal formado en (o que ha transitado por) el medio financiero (SHyCP, Banxico, Nafinsa —y SPP después de 1979—). Así, Rogelio Hernández estima que 59% de los secretarios de Estado han realizado una larga trayectoria en el medio financiero.

En otros términos, dejan de respetarse las reglas en cuanto a formación, experiencia anterior (esquemas de ascensos), respeto a las facciones dentro del partido y a la importancia de los nexos personales —parámetros, todos, que permitieron conservar un equilibrio entre vínculos personales y experiencia como elementos centrales para mantener la imprescindible lealtad al presidente en turno, pero también, y no de menor importancia, al sistema que había sabido brindar a todos los funcionarios iguales posibilidades de preparación y los mismos elementos para competir por un cargo elevado.

La invasión de un grupo ajeno a esas normas ha tenido consecuencias importantes sobre la cohesión de la élite. Por un lado, se descartó a hombres que habían comprobado una gran experiencia y un apreciable conocimiento en un campo específico de la esfera gubernamental. Aparte del resentimiento que engendra, este tipo de desplazamiento se revela irracional: invalida la inversión que ha hecho el sistema al formar un personal que, luego, se desconsidera.

Por el otro, transforma la naturaleza y la importancia de los nexos. El ingreso masivo dentro de la administración pública de un personal que ha transitado por una área específica de la administración pública (como es el medio financiero) demuestra que, finalmente, los lazos personales vienen a ser menos importantes que la lealtad hacia una institución o una orientación político-ideológica (en este caso, la SHyCP, el Banco de México o Nafinsa, en particular). Finalmente, ha demostrado ser una manera muy hábil de reunificar la SPP con la SHyCP y, así, restituir al sector financiero su fortaleza de antaño.

1.2. Esta "lógica de la invasión" no se limita al solo ámbito administrativo sino que conquista los campos políticos: el partido y las gubernaturas. El órgano de campaña electoral del candidato priista y el IEPES están bajo el dominio del grupo financiero;¹⁰ lo mismo sucede

¹⁰ Si bien es normal que cada candidato imponga su facción, hasta ahora se trataba de un grupo plural ideológicamente y a nivel de su experiencia político-administrativa.

para el PRI y el líder del senado.¹¹ Una revisión de los cargos desempeñados anteriormente por los gobernadores atestigua una fuerte experiencia en el medio administrativo en detrimento de los puestos electorales o partidistas (23 gobernadores de los 26 que han sido electos durante la administración delamadridista presentan este perfil).¹²

1.3. La "lógica de la invasión" y de la hegemonía como medios de extensión y de dominación burocráticas han conducido a descalificar las tácticas de negociación y/o de cooptación —mecanismos tradicionales (y funcionales) en el sistema político mexicano. Si el grupo que conglomera De la Madrid supo abrirse y forjar alianzas indispensables para conquistar el poder, se cerró —hasta hizo prevalecer un cierto hermetismo— un vez instalado en el poder presidencial para llevar a cabo su proyecto de gobierno.¹³

En otros términos, la regla implícita que parece orientar la conducta de este equipo parece ser: la apertura es una táctica válida y necesaria para la conquista del poder; el hermetismo la reemplaza para la conducción del Estado y, sobre todo, la implantación de una política económica. La homogeneidad y el hermetismo que imperan en cuanto a la ocupación del espacio político se trasladan en el plano de la socialización.

2. Rupturas en el esquema de sociabilidad

La informalidad parece haber sido el único criterio en cuanto a la designación y circulación de la élite político-administrativa mexicana. En realidad ha escondido reglas implícitas y explícitas que, por una parte, no sólo han sido conocidas y aceptadas por el conjunto del

Aquí lo novedoso no resulta ser la imposición sino el perfil homogéneo y unívoco de este grupo.

¹¹ Adolfo Lugo Verduzco —presidente del CEN del PRI— y Miguel González Avelar —líder de la Cámara de senadores para el periodo 82-85.

¹² Evidentemente, esto ha tenido costos políticos enormes pues cada selección ha implicado dejar de lado políticos que gozaban a la par de reconocimiento entre las bases y de una experiencia partidista-electoral.

¹³ No se debe perder de vista tampoco el alto costo —según la apreciación del mismo Miguel de la Madrid— que tuvieron los conflictos que permearon los dos gobiernos anteriores, especialistas en mezclar hombres con visiones e intereses hasta antagónicos.

personal político-administrativo mexicano (y por sus futuros aspirantes) sino también han sido el cimiento principal de un *ethos* —fundamento de la sociabilidad política mexicana, reglamento social y factor de unidad. Las nuevas modalidades que introduce De la Madrid en cuanto a la selección de su alto personal provocan una ruptura con esos códigos.

La pertenencia a la “familia revolucionaria” tradicionalmente había sido un elemento distintivo y cohesionador —más allá de una orientación ideológica muy flexible. Era la prueba por excelencia del conocimiento de “las reglas del medio”. Al otorgar un carácter facultativo a esta pertenencia¹⁴ en beneficio de la identificación con un proyecto económico (clave para la verificación de una posición ideológica) desplaza a la familia revolucionaria por una nueva instancia de aprendizaje, de experiencia político-administrativa y de escuela de lealtad: el sector financiero. Es un verdadero centro de formación: ámbito sumamente cerrado, hasta elitista, inculca valores a través de una disciplina férrea, un sistema de formación profesional —cursos internos y becas de estudios— y un sistema de promoción interna. Es uno de los pocos sectores en México donde cobra realmente vigencia la noción de “sistema de carrera”.¹⁵ Por lo tanto, se trata de un verdadero medio de socialización apto para competir con ámbitos como la “familia revolucionaria” (o aun la UNAM). Además, y por eso mismo, es la imposición de un medio sobre el medio.¹⁶

Si bien es cierto que las reglas del sistema nunca han sido formalizadas, nadie (dentro del sistema) las ignoraba. Tanto los márgenes de seguridad como los factores de inseguridad en el comportamiento y el actuar de los protagonistas están establecidos con un rigor sorprendente y son subsumidos a la regla de oro del

¹⁴ Numerosos subsecretarios y directores generales, en el momento de su nombramiento, o bien no pertenecían al PRI o acababan de integrar sus filas.

¹⁵ Es importante notar que el sector financiero es uno de los pocos que posee un servicio civil (servicio de carrera) junto con el sector militar y diplomático. Ha edificado un cuerpo de reglas extremadamente estrictas que vigilan la entrada, promoción, ascensión y formación de su personal.

¹⁶ Que exista una posibilidad de reconocimiento de un medio de formación e identificación del personal vuelve el sistema político mexicano más semejante a un esquema weberiano.

sistema —cimiento del edificio priista, de la lealtad al presidente y al sistema—: la disciplina. En tal sentido, no resulta casual que Smith haya podido elaborar un recetario de cómo lograr el éxito. A partir de 82, los márgenes de seguridad e inseguridad fluctúan: se desprenden de un proyecto y no tanto de un medio, lo cual propicia un gran desconcierto entre los diversos protagonistas afectados. La disidencia interna al PRI en 87 no es totalmente ajena a esas modificaciones; entre otras cosas, también fue una rebelión en contra de la incertidumbre que conllevaron las nuevas reglas.

Frente a una especificación de las tareas que prevalecían (una parte de la familia revolucionaria se especializa en la tarea administrativa, y allí se reproduce, y otra se dedica preferentemente a la tarea político-electoral) y se fundamentaban sobre la idea de complementariedad, De la Madrid acentúa esa especialización en detrimento de la función política. Los altos funcionarios aparecen como los cuadros de un proyecto modernista —en oposición con los políticos que tienden a ser asimilados con un proyecto de orden populista, tradicional y hasta retrógrado. Es decir, es una especialización fundamentada y jerarquizada implícitamente con base en una calificación de orden ético.

Por fin, a pesar de su carácter informal, las reglas eran claras para todos y todos las conocían. Es decir, sabían los contornos, los márgenes de seguridad y de inseguridad¹⁷ que permite la integración al sistema. Ahora bien, al hacer depender la designación y la circulación del alto personal a una adhesión, a un proyecto y ya no tanto a un *modus vivendi*, a un medio, a un estilo de hacer política, De la Madrid cambia los márgenes de seguridad y de inseguridad.¹⁸

¹⁷ La seguridad es producto de un conocimiento de esos márgenes de maniobra (que Smith ha ejemplificado en su libro *Los laberintos del poder* cuando da un recetario para ingresar o ascender en la élite en el poder); la inseguridad, debilitamiento sistemático de los detentadores del poder, es la otra cara que asegura la estabilidad del sistema; la disciplina, regla de prudencia mínima en un ámbito "medio claro-medio oscuro", permite lealtad tanto al jefe de Estado (no como persona sino como cargo) y a las instituciones.

¹⁸ A este respecto, era usual oír a los "políticos de viejo cuño" lamentarse por desconocer las reglas del juego —sobre todo en cuestiones de premios como contraparte de su disciplina.

En este sentido, la rebelión que nace y se desarrolla a nivel cupular al finalizar el sexenio es en gran parte una subversión en contra de la incertidumbre y de la inseguridad de las nuevas reglas (además de ser una rebelión en contra del programa de austeridad). Se trata entonces de una ruptura con la lógica y el respeto de los espacios políticos con su traducción en la esfera de la sociabilidad. Ambas rupturas vienen acompañadas de un principio rector que opera como catalizador de la administración pública: el auge de la planificación.

d. La planificación: una respuesta política a los problemas económicos

El afán planificador no surgió con Miguel de la Madrid. En la década de los setenta era un método muy prestigiado, particularmente en América Latina, bajo la influencia de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina).¹⁹ México no quedó ajeno a esta moda: el repaso de la biografía de la clase política indica claramente que muchos, en esta época, fueron a especializarse en este campo, con cursos breves, al extranjero (Chile, Polonia, Holanda...). Además, la planeación no sólo consolidó la fuerza del aparato estatal sino también la del poder presidencial.²⁰

¹⁹ Como sistema específico de dirección y de control consciente del desarrollo económico sobre el juego de los mecanismos "espontáneos" del mercado, solicita cierta dosis de intervención estatal. Si para los "monetaristas" la planeación no era más que una forma de organizar y regular la producción, la corriente cepalina (estructuralista), en cambio, otorgaba, en ese entonces, un cariz social a la planeación. Los planteamientos de Charles Bettelheim eran los supuestos de referencia. En su opinión, la planeación es el modo de funcionamiento de una sociedad en donde estén o realizadas o en vía de realización las condiciones del socialismo o, por lo menos, de su construcción. Sin embargo, la Cepal, encabezada en ese entonces por Raúl Prebisch, suavizaba una posición tan radical al aceptar la compatibilidad de una planeación económica nacional con una sociedad donde subsista la apropiación privada de los medios de producción, siempre y cuando se respeten ciertas condiciones específicas.

²⁰ Lo hizo de dos maneras: 1) La creación primero de la Secretaría de la Presidencia (59) y, luego, su remplazo, a partir de 77, por la de Programación y Presupuesto (SPP) tuvo como objetivo explícito repartir las funciones que antes acaparaba la de Hacienda, que se había convertido en un abierto desafío al poder presidencial. 2) La Secretaría de Programación y Presupuesto llegó a reducir en los hechos la autonomía institucional de las secretarías, a pesar de presentarse como un esfuerzo de descentralización burocrática.

Asombrosamente, en la década de los ochenta, mientras la planeación vino a perder credibilidad en el plano latinoamericano, en México encuentra su máximo desarrollo. Este fenómeno, sin embargo, encierra una doble paradoja. Por un lado, la planeación tal y como la entiende De la Madrid pierde el sentido social y político que la caracterizaba en los setenta; por el otro, contradictoriamente, el auge de la planeación corresponde a un esfuerzo de desmantelamiento del Estado (por lo menos a nivel económico) cuando una presencia estatal fuerte supuestamente es condición *sine qua non* para su implantación.

La “planeación democrática” fue uno de los siete principios rectores del gobierno de Miguel de la Madrid. Desde el inicio de su gestión, la elevó al rango de norma constitucional “para fortalecer la capacidad del Estado y cohesionar los esfuerzos de la sociedad en torno de la prosecución del desarrollo integral de la Nación”. La Ley de Planeación (5 de enero de 1983) y el Plan Nacional de Desarrollo fueron las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que incluyeron tanto la administración federal como la estatal y la municipal. Para su cabal instrumentación se creó una estructura piramidal en todo el país cuya cabeza federal —el COPLADE (Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal)— estaba relacionada con la SPP, órgano rector de la planeación nacional del desarrollo.

Una de las características más notorias del régimen de De la Madrid sin duda ha sido este afán planificador que se tradujo por la multitud de planes implantados en todos los sectores, siendo el campo económico-financiero el más relevante.²¹ ¿En qué sentido está ligado este afán planificador con las rupturas operadas dentro de la élite y con el proyecto económico de Miguel de la Madrid? Su predilección por la planeación, además de revelar su verdadera filiación con José López Portillo, encerró una doble virtud: es eficaz económicamente y corresponde y justifica las rupturas impuestas a la élite.

²¹ Salinas, como secretario de Programación y Presupuesto, por ejemplo ha encabezado 14 planes de 1982 hasta 1987, cada uno encarando dificultades específicas, desde la crisis petrolera de 1981 hasta las posibilidades de reactivación de 1987.

1. La planeación: un método de gestión triplemente eficaz

Por un lado aseguró una gestión eficaz de la situación de crisis inextricable en la cual estaba sumergido el país,²² evitando imprevisibilidad y anarquismo en la toma de decisiones. Por otra parte, permitió erradicar lo político en la esfera de la administración (por definición, la planeación se presenta como una garantía de neutralidad y objetividad) y evitar el uso desgastante de las tácticas de contradicción partidista. Finalmente, su supuesta neutralidad y objetividad cobijaron al gobierno, permitiéndole no sólo realizar diagnósticos severos, sino sobre todo imponer remedios amargos. Por ello, De la Madrid propulsó los “foros de consulta popular”, órganos encargados de tomar el pulso de una situación y conocer las opiniones de los representantes de los diversos sectores. Esta consulta servía principalmente como medio de reorientación, de modificación o ajuste de las opciones decididas de antemano por el propio gobierno o las instancias responsables en un momento dado.²³

Evidentemente, tal visión de la planeación corresponde al perfil del grupo en el poder y a la naturaleza de su programa; por lo tanto, corresponde y justifica las rupturas operadas en la élite. Núcleo de expertos —muy a veces de académicos— y sin contacto con las bases ni con el quehacer político son, antes que todo, especialistas en trabajos de cubículo (desde donde se planea). Las demandas sociales registradas paralela y cuidadosamente por instancias bien reguladas nunca son elementos definicionales y el debate, cuando lo hay, jamás toca los objetivos generales de las políticas emitidas (solamente, cuando mucho, los objetivos específicos de un programa o las actividades). Por lo mismo, la planeación vino a ser un auxiliar útil para solventar una de las mayores preocupaciones del mandatario: la búsqueda de la homogeneidad en las concepciones de su gabinete.²⁴

²² Proponer objetivos alcanzables en función de una detección seria de la causa de los males y paralelamente un control más o menos eficaz sobre el futuro.

²³ Es decir, la consulta no es instrumento para edificar sino solamente para rectificar rumbos. Objetivos y rumbos los define primero el gobierno, la consulta a la sociedad los matiza.

²⁴ Desde un inicio, De la Madrid mostró un afán especial por romper con el hábito de diálogos y debates interminables que habían caracterizado al sexenio anterior.

A pesar de las apariencias, al facilitar mayor control del Estado, la planeación fue un instrumento principalmente político; mientras, en el plano económico, aceleraba su desmantelamiento.

e. El fin del sexenio: una revaluación de las diversas estrategias

Dos sismos, surgidos en la segunda mitad del sexenio, obligaron al nuevo gobierno a pensar en un recambio en las estrategias en políticas de reclutamiento y composición del gobierno y en principios rectores de políticas públicas: el terremoto del 19 de septiembre de 1985 y el sismo político de 1987-88 (la escisión del PRI, la alianza electoral (FDN) encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y el trauma electoral del 6 de julio de 1988).

El terremoto del 19 de septiembre de 1985, al poner en entredicho el principio de sustentación de la política gubernamental (la planeación), vino a resquebrajar el piso sobre el que se sostenía este grupo de tecnócratas. La incapacidad de respuesta inmediata del gobierno frente al desastre puso el dedo sobre las llagas: al querer evitar los problemas derivados de la imprevisibilidad, la planeación había conllevado a sus excesos inversos —la impotencia frente a lo imprevisible.²⁵ “Fue muy criticada la falta de previsión gubernamental pues no existían planes para enfrentar una contingencia como los sismos sufridos”.²⁶ Al revés, la velocidad en la organización, la importancia de la participación y la solidaridad que manifestó la sociedad para enfrentar esta situación reveló una insospechada capacidad de autogestión. *Ipso facto*, la sociedad pasó a ser un interlocutor viable. Puso en evidencia entonces el carácter ilegítimo (por impositivo, arbitrario y antisocial) de los principios sobre los que se había fundado el

Además es obvio que la unificación de visiones era de apreciarse en un momento de grandes dificultades.

²⁵ Además, para colmo, la planeación de la austeridad no había logrado aportar los resultados esperados (o por lo menos adelantados): la crisis seguía recia y las metas planteadas de acuerdo con las directrices de los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial...) nunca se cumplían. Y los diversos núcleos sociales seguían soportando drásticas restricciones sin nunca ver el fin del túnel.

²⁶ Miguel de la Madrid. *Las razones y las obras*, México, CFE, 1988, p. 531.

gobierno hasta aquí. A partir de ese día, desde diversos puntos empezaron a plantearse modificaciones radicales en los rumbos perseguidos.²⁷ El cambio mayor se tradujo por el desplazamiento (“entierro”) de la *planeación* a favor de la *concertación*²⁸ y, consecuentemente, por el traslado de las instancias encargadas de planear a favor de las que empezaban entonces a encabezar esta nueva fórmula política: la SEDUE, en particular del 86 al 88.²⁹ Se concretó por la propulsión adelante de la escena política de un grupo portador de un discurso y de métodos de acción tendientes a revalorar lo político sobre lo técnico mediante la búsqueda de un acercamiento con la sociedad,³⁰ proponiendo la edificación de acciones comunes y concertadas, con lo cual logró recuperar algo del descrédito en el que había caído el gobierno.³¹

La fractura interna en el partido oficial con la salida de la Corriente Crítica; el auge de una figura política —la de Cuauhtémoc Cárdenas—

²⁷ El giro en la política económica —liberación del gasto público y elevación de los sueldos arriba de la inflación, así como la consideración de una moratoria total y unilateral en el pago de la deuda externa— y el cambio en las formas de representación política de los habitantes del DF —creación de la Asamblea de Representantes, nuevo código electoral... Tales demandas no encajaban por supuesto en el Plan Nacional de Desarrollo; sin embargo, el propio gobierno tuvo que satisfacerlas, aun cuando fuese de manera parcial: creación de la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal, cambio de discurso de la Secretaría de Programación y Presupuesto que, a tono con el Plan Baker en el Banco Mundial, empezó a enfatizar la necesidad de atender demandas sociales.

²⁸ Concertación entendida como ideación y accionar que arranque de un diálogo directo con la comunidad (ya no del escritorio de un burócrata), de un rescate de los hábitos vivenciales del pueblo, de una revaloración de lo social y lo político sobre lo técnico; esas son algunas de las propuestas que este “nuevo” equipo recoge de un drama humano que, por poco, se convertía en político para la clase gobernante.

²⁹ Implícitamente sugiere *ipso facto* que, a futuro, podría ser una instancia que remplace a la SPP como plataforma de lanzamiento, tanto del grupo dominante como de la candidatura presidencial.

³⁰ El grupo que creó y asumió el Programa de Renovación Habitacional Popular, encabezado por Manuel Camacho Solís —nuevo titular de la Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano (SEDUE) a principios del 86.

³¹ Además del sismo, la entrada de México al GATT (General Agreement for Trade and Tariff) en 86 empuja al cambio. La formalización de una apertura económica que ya había emprendido el gobierno de De la Madrid desde sus inicios, vino a ser la expresión acabada del desmantelamiento del Estado. Permite entender las razones por las que se abandonó la planeación estatal por una fórmula política que buscará relacionar la sociedad civil con el Estado. Esta propuesta se afianzará con la caída de los sistemas políticos y económicos del Este.

, cuyo carisma descansaba parcialmente en la referencia a viejas formas de hacer política; el surgimiento de un amplio frente electoral —el Frente Democrático Nacional— son el precio parcial de las diferentes rupturas interélites que hemos evocado y que confirmará el resultado de las elecciones del 88.³²

Ese doble terremoto obligó al nuevo gobierno a redefinir sus estrategias —en cuanto a la composición del alto personal político y en términos de principios rectores para las políticas públicas.

II. El dualismo como principio toral de la gestión salinista

Mientras De la Madrid se había aferrado a la idea de unidad y homogeneidad, su sucesor hizo del dualismo el principio toral de su gestión. De hecho, un doble objetivo y una doble lógica ordenan la administración salinista.

— Un objetivo político-electoral estructura la primera mitad de su gestión: la recuperación, por parte del PRI, de una amplia mayoría en el Congreso de la Unión durante las elecciones de julio de 1991 (y también en otras instancias: la ARDF, las presidencias municipales y las gubernaturas). Objetivo imprescindible para acabar de legitimar a un presidente —y su grupo de “tecnócratas”— que arrastraba todavía el peso y el fantasma de la contienda electoral de 1988. En suma, se trataba de demostrar que 88 había sido un accidente y no representaba el inicio de una nueva y catastrófica era electoral. Por otro lado, la victoria era indispensable para asegurar el éxito de la segunda etapa sexenal: la implantación de reformas con amplia trascendencia sobre el rumbo del país.

— Un objetivo político-económico guía la segunda mitad del sexenio: la implantación de las reformas adecuadas para asegurar la firma del Tratado de libre comercio y preparar el terreno para su implantación, tareas que deben culminar con la designación de un sucesor que afiance el rumbo elegido.

³² Aquí también el papel que jugó Camacho Solís después de las elecciones reafirmará la importancia de la concertación.

a. La restauración de la legitimidad política: 1989-1991

La catástrofe político-electoral del 88 obliga a Carlos Salinas de Gortari a sacar la lección de los errores provocados por el hermetismo (en sus diversas componendas) que había guiado la administración anterior; lo induce a regresar a las reglas tradicionales en cuestiones de composición del gabinete. Esta voluntad de apertura responde a una doble finalidad: darse los medios para gobernar enfrentando una imperiosa necesidad de reconocimiento político y atestiguar la voluntad de recoger las tradiciones de la política a la mexicana: la inclusión de las distintas tendencias coexistentes en la familia revolucionaria como elemento de estabilidad política y la búsqueda de la mezcla, el mestizaje de las fuerzas y tendencias contrarias como principio dinámico. Sin embargo, el regreso a las reglas tradicionales es parcial. Por un lado, toca únicamente ciertos sectores en el gabinete; por el otro, la composición del gabinete económico muestra que Salinas de Gortari sabe también ser un fiel alumno de Miguel de la Madrid.

El dualismo imperante en la selección del personal enmarca la profunda división *de facto* entre los campos políticos y económicos.³³ Esa dualidad resulta hábil políticamente: permite al nuevo mandatario imprimir un sello positivo a su gestión (otorga seguridad al regresar a viejas prácticas de apertura) mientras, por otro lado, le otorga el espacio necesario para echar a andar su proyecto económico.

1. El dualismo del primer gabinete

1.1. Una apertura bajo control

Cuestionado en su legitimidad como mandatario, entre todas las medidas que el Presidente debía adoptar al tomar posesión de su

³³ En este sentido, se regresa a una tradición vieja —practicada a partir del gobierno de Miguel Alemán— con la presencia de un grupo fuertemente homogéneo —Hacienda-Banxico-Nafinsa— en contra del carácter plural y heteróclito de las facciones que componían los demás sectores.

cargo, la constitución del gabinete cobraba una importancia especial, lo que explica en parte que los criterios elegidos hayan revitalizado el consagrado principio de "inclusión".³⁴ Sin embargo, es una apertura muy bien diseñada que permite al grupo salinista conservar el control sobre la economía³⁵ y, asimismo, dar continuidad a la estrategia económica dibujada por De la Madrid. Por otro lado, algunos de los

³⁴ Entre los secretarios de Estado, ocho de los que tomaron posesión de su puesto en diciembre de 1988 no pertenecían al pequeño círculo de la SPP. Uno de ellos es un expresidente —Manuel Bartlett—, el contrincante más directo de Carlos Salinas. En general, el grupo político fue repartido en diferentes secretarías de Estado, reflejando así la diversidad de las tendencias y de los perfiles de la clase política mexicana. Predominan los abogados, con más edad ("49-59 años" como promedio) y mayor experiencia en la administración (lo atestigua su paso por varios puestos en distintas secretarías o paraestatales permitiéndoles adquirir un visión más amplia y formalizar nexos con varios grupos). Otra de las características de la apertura salinista ha consistido en llamar a los hombres excluidos en el gobierno de De la Madrid por su cercanía con expresidentes. Reaparecen nombres ligados al grupo de Díaz Ordáz —Antonio Ortiz Mena a la dirección general de uno de los bancos más importantes del país (Banamex) y Hank González nombrado a la cabeza de la Secretaría de Turismo. Ignacio Ovalle, Francisco Javier Alejo y Fausto Zapata representan el grupo echeverrista; la influencia del lopezportillismo se plasma en la presencia de Carlos Tello y de José Andrés de Oteyza, figuras clave de la nacionalización bancaria. Y los colaboradores más cercanos del expresidente De la Madrid han conseguido cargos importantes en el nuevo gobierno (Emilio Gamboa Patrón, Andrés Massieu, Manuel Alonso, Enrique Díaz Ballesteros y José Gamas Torruco). La adhesión de los diferentes grupos coexistentes en el partido se buscó a través de la designación, del nombramiento de exdirigentes del PRI a diversos puestos. El mismo sector privado, si bien no logró conquistar una secretaría de Estado (la oposición fue demasiado fuerte), obtuvo el puesto de consejero del presidente en materia de inversiones extranjeras con el nombramiento de Claudio X. González, expresidente del todo poderoso Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Por su parte, la composición del consejo consultivo del Pronasol reunió bajo la dirección de Carlos Tello, priista de izquierda e inspirador de la nacionalización bancaria de septiembre de 1982; miembros del Partido Mexicano Socialista (PMS); figuras del Partido Acción Nacional (PAN), partido de oposición de derecha; así como ilustres empresarios. Esta voluntad de inclusión condujo mujeres a puestos de primera importancia (dos secretarías de Estado y el secretariado de uno de los tres sectores del PRI, la CNOP). (Para mayor información sobre la composición de este gabinete sugerimos referirse al trabajo de Isabelle Rousseau, "Le libéralisme social ou la politique du juste milieu", *Problèmes d'Amérique Latine*, Paris, Documentation Française, 1992).

³⁵ Se trata del equipo conformado por las cabezas de las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Programación y Presupuesto (SPP), de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), de Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y Banco de México (en realidad el gabinete económico incluye también a las secretarías del Trabajo y Previsión Social, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Comunicaciones y Transportes; tomarlas en cuenta modificaría un tanto el perfil descrito). El gabinete económico responde a la imagen de la tecnocracia perfecta: jóvenes (nacidos

puestos políticos estratégicos están ocupados por miembros del círculo íntimo del Presidente.³⁶

Este reparto tiene una múltiple enseñanza: aparte de un férreo control en lo económico, Carlos Salinas ha conservado, mediante un círculo restringido de colaboradores, el control político. Recuerda también que el liberalismo, entendido como opción económica y política, resulta predominante. Sin embargo, Salinas ha sabido abrir su juego de manera muy hábil; no ha cometido el error que el mismo Valéry Giscard D'Estaing se autorreprochó y que De la Madrid, por otras razones, cometió al llegar a la presidencia: rodearse exclusivamente de sus íntimos colaboradores.³⁷

en su mayoría a principios de los años 50), con títulos prometedores (poseedores, en su mayoría, de uno o varios doctorados cursados en universidades de prestigio —Yale, Harvard, MIT...—), con una carrera exclusivamente administrativa y extremadamente corta si se la compara con el promedio de la clase política tradicional. Comparten sin excepción las opciones fundamentales de C. Salinas, sobre todo en lo que toca a la política económica. La homogeneidad del círculo de los íntimos, que se ha forjado en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) durante el sexenio anterior, es impresionante. Los subsecretarios de Estado y los diferentes directores generales del gabinete económico, que por lo general no están vinculados tan estrechamente con el presidente, provienen, sin embargo, en su mayoría, del sector económico —Secretarías de Hacienda (SHCP), Programación y Presupuesto (SPP), ex Secretaría de la Presidencia, Banco de México o Nafinsa (Banco de Desarrollo Industrial)... Los cinco secretarios de Estado del sector económico sostienen la misma tesis: redimensionar el Estado, reprivatizar la economía, liberalizar los servicios y promover la apertura comercial. Sus cabezas las constituyen Pedro Aspe, secretario de Hacienda (economista particularmente brillante formado en el MIT, profesor ayudante de Modigliani —premio Nobel de economía— y miembro de la élite intelectual y económica de México) y Joseph Marie Córdoba (egresado de la escuela politécnica de París, francés de nacimiento, hombre con muchísima influencia y poder aunque muy discreto, para quien el presidente Salinas ha creado *ex nihilo* una super secretaría de Estado).

³⁶ Cuatro personas, dos economistas y dos abogados, fueron asignados a puestos políticos estratégicos. Se trata de Manuel Camacho Solís como regente de la capital del país; Luis Donaldo Colosio como presidente del PRI; Otto Granados Roldán y José Rubén Valdés a la Secretaría de la Presidencia de la República; el primero como director de la Comunicación mientras el segundo fue nombrado director de los Asuntos Jurídicos.

³⁷ En el primer volumen de sus memorias políticas, *El poder y la vida*, V. Giscard d'Estaing escribe: "He cometido un error de cálculo cuando me instalé en el Eliseo: haberme llevado la casi totalidad del equipo con el que había trabajado en la Secretaría de Hacienda. Me rodeé de un equipo —indudablemente el mejor en su medio, que se mostró inadaptado para las tareas que, a partir de este día, le iban a tocar [...] A nivel presidencial, el aspecto político de los problemas supera los datos propiamente técnicos y la comunicación con la opinión pública supone un conocimiento y una experiencia de la sociología y de la psicología que no se adquieren en los ministerios". cit. por Miguel Angel Granados Chapa en "Plaza Pública", *La jornada*, 5 de enero de 1989.

1.2. Una socialización política dual

La dualidad que expresa la composición del gabinete se refleja en términos de sociabilidad.

a) La SPP: el núcleo de identificación

El gabinete económico y el resto del equipo salinista son fieles representantes del molde socializador que intentó imponer De la Madrid: la identificación con el proyecto económico garantiza el conocimiento (y la aceptación) de las reglas del medio, siendo a la vez una constancia del paso —aun cuando sea efímero— por el sector financiero. Sin embargo, se afianzan ciertos rasgos —todavía incipientes en el sexenio anterior— que otorgan a este grupo un perfil mucho más preciso que el simple paso por un centro financiero.

Uno de ellos es la formación adquirida a través de un posgrado en una universidad de prestigio (estadunidense de preferencia). La sustitución por esos institutos de enseñanza superior de los antiguos medios de “inculcación de valores”³⁸ es notable: subgrupos aparecen, nucleados alrededor de la universidad donde se cursó el posgrado (“grupo Harvard”, “grupo MIT”, “grupo Stanford”, “Yale”...); la generación y la universidad establecen así variantes sutiles en términos de política económica, administración pública, etc., que se traducen en estilos identificables.

Después, el paso por la SPP sirve como medio de capacitación (concretando visiones y prácticas sobre la manera de abordar los problemas nacionales desde la administración pública) pero también de unificación de colaboradores que han recibido una formación teórica distinta —sin que sea divergente. En otras palabras, el carácter homogéneo de los equipos es la resultante de procesos distintos en ambos sexenios.

De hecho, la credencial de identificación del personal de Miguel De la Madrid era más tenue; se trataba casi de una coincidencia, de una casualidad: el paso por una institución financiera en un momento

³⁸ La familia Revolucionaria y la UNAM, principalmente.

dado de la carrera. A partir del 88, impera un estilo nuevo; la SPP viene a ser la semilla del “liberalismo social” —desplazando el medio financiero ortodoxo (tipo SHyCP o Banxico). En este sentido, la innovación de Salinas consiste en haber forjado un estilo propio y un personal adecuado a éste.³⁹ Más allá de las diferencias entre los actores (que se expresan mediante subgrupos) impera sin embargo un código común (en el estilo, el lenguaje, los referentes) que se adquirió a través de la experiencia en la Secretaría de Programación y Presupuesto, bajo el mando de Carlos Salinas de Gortari —es decir, entre 1982 y 1987.

b. Sin embargo, por otro lado, a partir del 88 se han respetado los lazos tradicionales de sociabilidad. El mismo dualismo imperante en el gabinete lo manifiesta: de cierta manera, indica un regreso a formas vigentes durante lo que se suele conocer como “el desarrollo estabilizador” con una única diferencia: en este tiempo, el grupo de los economistas no había llegado a la presidencia.⁴⁰

b) Las reformas bajo el signo del Tratado de libre comercio (1992-1994)

Las elecciones del 91 abrieron un parteaguas. El éxito que representaron para el partido en el poder otorgó una fuerza suficiente al mandatario para enfrentar el doble reto que configura la segunda mitad de su gestión: la firma del Tratado de libre comercio (TLC) y la preparación de una sucesión que se perfila en términos de continuismo y consolidación.⁴¹ En este marco, los reajustes en el gabinete antecedieron las grandes reformas de la segunda mitad sexenal.

³⁹ Este punto está desarrollado en el trabajo en curso que corresponde a nuestra tesis doctoral.

⁴⁰ De hecho, el corte —a nivel de formación y de socialización de élite— entre el grupo de Hacienda-Banco de México y el resto del gabinete era muy notable. Sin embargo, era aceptado por ser la manifestación de una división de poderes y de tareas que resultaba funcional para el sistema y que ambas partes respetaban.

⁴¹ Las grandes reformas que implanta Salinas a partir de 1992 no son comprensibles fuera del acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá. Son solamente mecanismos que, operando en diversos niveles, preparan y aseguran su firma.

1. Los gabinetes de la segunda mitad del sexenio: el regreso a una lógica de la "exclusión matizada"

En contra de la anterior política de apertura, una lógica de la exclusión empieza a vislumbrarse, mucho más parecida a la que estuvo en vigor entre 82-88. Se trató de descartar a todo actor o a grupos que pudieran presentarse como contraproducentes o bien con la lógica económica⁴² o con la política sucesoral.⁴³

Si los cambios en el gabinete a mitad de sexenio son en total conformidad con la tradición, su naturaleza y sus componentes los distinguen. Este "turnover" sexenal refuerza la presencia del grupo formado en la SPP entre 82-87, complementado por hombres leales personalmente a Salinas y no tanto al proyecto—Genaro Borrego (PRI); Patrocinio González (SG)...—; el cambio generacional empieza a cobrar mayor presencia;⁴⁴ el nivel de experiencia administrativa y política declina;⁴⁵ se afianzan, adentro del equipo salinista, dos grupos. Ambos comparten el modelo económico pero sostienen estilos y modalidades

⁴² Bajo este signo se pueden interpretar las remociones siguientes: la salida de Álvarez del Castillo (reemplazado por Ignacio Morales Lechuga, y luego por Jorge Carpizo, en la PGR cuando la violación de los derechos humanos fomentó reacciones por parte de ciertos sectores estadounidenses); la salida de Andrés Caso Lombardo de la SCT y su remplazo por Emilio Gamboa Patrón o la llegada de Emilio Lozoya Thalman a la SEMIP (en lugar de Fernando Hiriart). Además de abrir el juego sucesoral, son muestras de una búsqueda de eficiencia en ciertos sectores económicamente importantes. La salida de Manuel Bartlett de la SEP y su remplazo por Ernesto Zedillo se inscribe en la misma línea: restringir el círculo a hombres de confianza para asegurar el buen desempeño del proyecto económico (la educación es una inversión económica para el futuro).

⁴³ Por ejemplo, la salida de Fernando Gutiérrez Barrios, cuyo poder político reforzaba demasiado a la Secretaría de Gobernación (como plataforma de lanzamiento de los presidenciables), y al secretario como precandidato y su remplazo por Patrocinio González Garrido, hombre de confianza del Presidente, entra en este esquema. La continuación de Hank González en su cargo no constituye una excepción; al contrario, mantenerlo en el gobierno presentó una doble ventaja: no representa peligro sucesoral (imposibilidad constitucional) y, en cambio, es un útil aglutinador de clientela.

⁴⁴ La diferencia promedio de edad en el gabinete ampliado—según nuestros cálculos—es de cuatro años entre el primer y el penúltimo gabinete (54 años en contra de 50). De considerarse al personal cuyo puesto es equivalente o inferior al de director general, la diferencia de edad sería mucho mayor y más indicativa.

⁴⁵ Sin embargo, es de notar que miembros del primer gabinete salinista—afines al Presidente—entran en el escenario político-electoral a partir de este momento; algunos van como gobernadores y otros asumen algunas delegaciones de Pronasol, antesala para un futuro puesto como jefe del ejecutivo estatal.

diferentes (Camacho y Colosio). Cabría preguntarse si, con todo y la realidad del enfrentamiento, éste no ha sido mediatizado para restringir el viejo debate “técnicos-políticos” entre esas dos facciones. Es decir, parece que el antagonismo que ha confrontado a esos dos bloques ha permitido generar la idea de apertura e inclusión del sistema hacia las facciones excluidas. Bajo este ángulo, Manuel Camacho aparece como el catalizador de todas las facciones desplazadas.⁴⁶

En síntesis, debe relativizarse la idea de continuismo —por lo menos en lo que toca al personal político-administrativo— entre las gestiones de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. Lógicas diferentes han guiado sus principios de selección. Si De la Madrid ha sido el promotor de la unidad, de la homogeneidad y el hermetismo, Salinas ha sido el campeón del dualismo. Un dualismo por cierto muy *sui generis*: puso en práctica la pluralidad y la inclusión para privilegiar luego la homogeneidad y la exclusión.

Los rompimientos con los esquemas del pasado han afectado esferas distintas. Durante el gobierno de De la Madrid, la invasión del sector financiero es el factor distorsionador. A partir del 88 (y sobre todo del 91), crece e invade el espacio de la administración pública un grupo con una ficha de identidad, con una formación propia (posgrado más SPP) que se concreta por un cambio generacional —expresión de una nueva clase política.

En este marco, parece ser que el elemento común entre ambas gestiones reside más en la actitud de encierre y repliegue alrededor de miembros afines al proyecto económico cuando se quiere impulsarlo, afianzarlo o profundizarlo. En ambos casos, ese principio —al romper con las reglas del sistema— ha lesionado los intereses de amplios sectores entre las facciones desplazadas y se ha originado una crisis interélites que ha tenido fuertes repercusiones sobre la estabilidad del sistema.

⁴⁶ Los efectos perversos de este antagonismo se manifestaron a raíz de la selección de Colosio como candidato por parte del PRI. Agudizó la impresión de impotencia de esas facciones de “políticos de viejo cuño” al descartar a su representante.

c) La concertación como eje regulador

La política de la concertación y del diálogo ha sido una de las respuestas que opuso el gobierno de Salinas a los diversos desafíos que se le presentaron.⁴⁷ Las transformaciones que emprendió el gobierno de De la Madrid en el plano económico fueron la premisa de un cambio notable en la posición de las piezas del ajedrez político; obligaron a redefinir las relaciones políticas entre todas las fuerzas sociales, políticas y económicas del país. Políticamente, también, el Estado tuvo que reubicarse. Al abandonar su papel central como inversionista, dejó *ipso facto* de poder conseguir aliados y hacer coaliciones. Ordenar, conciliar intereses y orientar acciones fue la nueva estrategia elegida. Le permitió recuperar (por lo menos parcialmente) la capacidad de establecer alianzas con nuevas fuerzas económicas y sociales de las que se espera salgan nuevas fuerzas electorales.⁴⁸

La idea de concertación no es nueva en el escenario mexicano. Ha sido un elemento de referencia tanto en los discursos como en las prácticas en vigor, por lo menos después de la Revolución Mexicana. Sustentada en la lógica de la inclusión, ha sido una táctica fantástica para dismantelar todos los focos potenciales de oposición. Sin embargo, el escenario donde se inserta hoy ha cambiado. Hasta ahora, la concertación se había aplicado a un tejido social entramado de tal manera que resultaba estrechamente controlado por lazos corporativos en donde las lealtades y los consensos se definían de manera jerárquica. Sin embargo, un proceso de diálogo y de concertación operando en un mundo abierto, donde las nociones de individuo y de elección individual son centrales, tiene que adquirir rasgos distintos.

⁴⁷ La lógica económica empezó lentamente a invadir el campo de las relaciones políticas: puso en entredicho uno de los feudos más importantes —el autoritarismo gubernamental sobre los obreros y los empresarios; los electores empezaron a manifestar su ausencia de lealtad partidista y, finalmente, las elecciones del 6 de julio de 1988 evidenciaron la presencia del multipartidismo, poniendo en jaque las pretensiones de hegemonía en la representatividad social del partido-Estado.

⁴⁸ Es de notar, sin embargo, que la gestión de De la Madrid demostró que, en México, se podía llevar con éxito la *glasnost* sin pagar el precio de la *perestroika*, lo cual significa, en otros términos, que no es necesaria una transformación política sino solamente reformas que permitan mejorar los mecanismos de competitividad en el régimen.

En un mundo en transición, donde se combinan y entremezclan ambas formas, y no siempre de manera muy armoniosa, ¿qué perfil puede adquirir la política de la concertación y del diálogo?. La concertación, en su formulación, parte del supuesto inverso a la planeación, definida e instrumentada en el sexenio anterior. Mientras la segunda, sumamente jerárquica y verticalista, presuponía una presencia estatal fuerte, la primera se fundamenta y arranca en un reconocimiento de los actores y de las fuerzas sociales existentes, de sus demandas específicas para, a partir de aquí, construir los consensos. Habilita—hasta promueve— el establecimiento de una relación directa, a veces inmediata, con los diferentes sectores (económicos, políticos y sociales)⁴⁹—es decir, formas novedosas de acuerdos que ya no pasan forzosamente por las organizaciones que tradicionalmente habían enmarcado a los diversos grupos sociales, sin ser por tanto formas exteriores al orden institucional.⁵⁰

Este cambio conceptual explica también que el *foro* haya desplazado las *consultas previas* del diseño planeador: mientras el primero se dirige a las “masas”, las consultas guardaban un cariz más elitista al convocar solamente a los representantes de los diversos sectores.⁵¹ Responde, en su definición, a un ejercicio de legitimidad gubernamental diferente.

Sin entrar en detalles sobre la naturaleza de la política de la concertación, nuestra pretensión aquí se limita a señalar cómo la idea de “concertación” ha variado al compás de la doble lógica que ha caracterizado este sexenio.

1. El cariz social de la concertación

Hasta 1991 —como estrategia para lograr cierto nivel de recuperación (legitimación) política— la noción de concertación fue principalmente

⁴⁹ Cf. el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), COECE, Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para no citar más.

⁵⁰ Los partidos en general y el PRI en particular han perdido, en gran medida, la capacidad de representación política.

⁵¹ La selección de los participantes en esas consultas se apoyaba sobre un doble tamiz: los sectores y el nivel de representatividad deseado.

encaminada a responder a demandas de tipo social. El resultado de la contienda electoral del 6 de julio de 1988 obligó al nuevo mandatario a medir la importancia de fenómenos cuya falta de atención podrían ser fuente de estallidos incontrolables. No sólo las políticas de austeridad implantadas durante la administración pasada habían acrecentado los rezagos y las desigualdades —afectando particularmente a los sectores sociales más desprotegidos— sino que, según la secuencia del proyecto económico adoptado, el esfuerzo debía de proseguir con el mismo rigor, por lo menos durante unos años. En tal sentido, la concertación vino a ser el respaldo social necesario para enfrentar tanto a la crisis política del régimen como ayudar al buen andar del programa económico-financiero. En este marco, el principal sujeto de atención (¿actor de predilección?) de la política concertadora ha sido los núcleos más marginados. Se edificaron programas e instancias habilitadas para dar un perfil, una cara a esta política de la concertación y promoverla. Dos grandes líneas la definieron. La puesta en marcha de programas de atención social abrió el primer camino —el de más impacto por la fama de uno de ellos, el PRONASOL— que, de paso, vino a ser santo y seña del salinismo. Se complementó con la formación de cuadros aptos para llevar a cabo estas políticas.⁵² Paralelamente, se empezaron a gestar varios intentos para transformar el partido, encontrando fórmulas para abrirlo a grupos, movimientos que no se ubicaban dentro de los viejos sectores.⁵³ En la práctica, este primer enfoque culminó con la creación de SEDESOL, el 13 de mayo de 1992. Esta nueva secretaría fue la institucionalización de lo que hasta ahora no habían sido más que programas.

⁵² Esos programas han sido un medio para cooptar exmilitantes de izquierda (sobre todo los que habían sido vinculados al llamado “trabajo de base” en grupos como Línea proletaria o Línea de masas); esa medida fue también una señal inocultable de las carencias del sistema: ni los políticos-burócratas tradicionales ni el propio equipo de Carlos Salinas pudieron exhibir dentro de sus filas un personal que tenga las características requeridas para llevar a cabo esta labor.

⁵³ Los comités de Solidaridad —aun y cuando incluyen a miembros de diversas formaciones políticas y no sólo del PRI— en un primer momento han podido servir de medio y experiencia a la vez para probar la factibilidad de o bien crear un nuevo partido o bien experimentar transformaciones en el PRI.

2. La concentración desde un ángulo político-electoral

Una vez consolidadas las posiciones del PRI en el Congreso de la Unión, la atención del gobierno se centró sobre la firma del Tratado de libre comercio.⁵⁴ Con la institucionalización de la atención social (con todo y sus deficiencias), la concertación varió de sentido; adquirió un matiz más político-electoral, más afín al concepto de negociación, desembocando en lo que se conocen como “concertaciones”.⁵⁵ Medio muy *sui generis* para forjar alianzas en unos casos o contrarrestar focos de conflicto en otros, se dibujó como una práctica de diálogo y de negociación poselectoral con las diferentes formaciones políticas —con ventaja y preferencia del PAN sobre las otras fuerzas de oposición. Respuesta a presiones de toda índole,⁵⁶ esta práctica ha desvirtuado el sentido original de la concepción de concertación, provocando costos políticos muy altos.⁵⁷

Este segundo matiz, mal necesario en la lógica del poder, reabrió focos de inseguridad y propició malestar entre los miembros de la clase política oficial, trastocando de paso el orden jurídico imperante; contradijo el sentido inicial de la concertación. Instrumento forjado para propiciar la inclusión, la concertación llegó a transformarse en un medio que fomenta disidencias, divergencias, exclusiones —afectando principalmente a las diferentes facciones priistas, con lo cual vino siendo un foco potencionador de rebelión.

⁵⁴ La importancia del Tratado deriva de dos factores: viene siendo la culminación de toda una estrategia económica y, por otro lado, es la mejor garantía de “no-regreso” a prácticas condenadas por el grupo en el poder por ser “neopopulistas”.

⁵⁵ Las concertaciones no sólo manifiestan la contaminación del proceso de globalización económica en el campo político, también señalan la impreparación o la incapacidad del propio sistema político mexicano para enfrentar situaciones que escapen a las reglas y estructuras que lo norman.

⁵⁶ A nivel internacional fue muy notoria e impactante la presión que ejercieron ciertos sectores estadounidenses —sobre todo los que se mostraban antagónicos a un tratado con un país con fuertes tintes antidemocráticos.

⁵⁷ Han generado fuertes descontentos entre los priistas, cada vez más sometidos a arreglos que no sólo pasan por alto los consensos y acuerdos internos del partido (en cuestiones de nombramiento de candidatos) sino que esas negociaciones poselectorales desconocen los resultados anunciados, humillan a los candidatos que contendieron por el partido oficial y, peor aún, justifican el hecho de obviar el Estado de derecho.

III. Las fracturas interélites como reflejo de los núcleos problemáticos del sistema

Más allá de las diferencias, son las semejanzas entre ambos sexenios, por su carácter repetitivo y sus repercusiones sobre el sistema político que, a nuestro parecer, conducen a formular los interrogantes siguientes.

Si los grupos que han conducido el país tanto en 82 como en 88 han demostrado mucha habilidad para conquistar el poder, abriéndose a las diferentes facciones de la "familia revolucionaria", en cambio, en ambos casos, teniendo ya las riendas del poder entre las manos y bajo la presión de su proyecto económico, han tenido que cerrarse (dando prioridad a la búsqueda de la homogeneidad de su personal político-administrativo).

En ambos casos, esa actitud ha provocado una serie de rompimientos —por lo menos a nivel interélites— que se han manifestado, entre otros aspectos, por una serie de debates (sobre el modelo económico y la capacidad administrativo-política de esos grupos), el último año de ambos sexenios.⁵⁸ Esa reiteración induce a plantear la existencia de cierto antagonismo entre la lógica económica y la lógica política —o, por lo menos, entre cierto modelo económico y algunos de los mecanismos que conglomeran al sistema político.⁵⁹

Referido a la voluntad y la necesidad de "modernizar" la economía del país, lo anterior nos remite a la pregunta siguiente:⁶⁰ ¿puede únicamente

⁵⁸ En la lógica sexenal, es el momento más propicio para este tipo de cuestionamientos. Por un lado, la pérdida relativa de poder del presidente y la designación de su sucesor abren una brecha en el PRI; por otro lado, es un momento de redefinición política. Ambos factores inciden sobre la intensidad de las presiones que pueden ejercer tanto los diferentes grupos descartados temporal y parcialmente como los distintos sectores de la sociedad para expresar sus inquietudes, sus visiones y sus propuestas.

⁵⁹ Parece ser que no todas las propuestas económicas tienen el mismo impacto en el conflicto interélites. Por ejemplo, los técnicos "de izquierda" enparentados en los setenta con el modelo de desarrollo "nacional-estructuralista" no chocaban fundamentalmente con los políticos. Conduce a pensar que el fondo del debate no interroga la capacidad de los técnicos en sí; solamente de cierto tipo de "técnicos" —los que sostienen un proyecto económico de corte "neoliberal" (con todo lo impropio que encierra este término en su aplicación en México)— por las implicaciones que este modelo genera en lo político.

⁶⁰ Cabe aclarar que no tomamos en cuenta aquí, en esta serie de preguntas, las repercusiones que este proyecto económico ha podido tener sobre el conjunto de la

el sistema político mexicano —sobre todo su alto personal—, tal y como está estructurado todavía hoy, aceptar convivir pacíficamente, con una sola opción económica (el sistema pareciendo ser antagónico a la prevalencia de un modelo económico “neoliberal” en tanto lleva a romper con mecanismos que son los puntos de equilibrio del mismo sistema —y, en particular, lesiona de manera irremediable los intereses de buena parte de la élite—)?

En otros términos, ¿por qué en ambos casos esos grupos se han visto casi obligados a eliminar a las otras facciones para instalar esta lógica económica? Cuestión que reduplica su pertinencia en lo que toca a la administración salinista. Pues si Miguel de la Madrid no había tenido el tiempo suficiente para formar un personal propio capacitado para enfrentar el reto político-económico, en cambio, Carlos Salinas había sumado los esfuerzos necesarios para preparar “la generación del futuro”, politizarla con la intención explícita de reanudar los nexos frágiles entre los equipos políticos y económicos —relegitimando de paso lo político. Las dificultades que enfrenta esta administración conducen a las reflexiones siguientes, siempre y cuando uno acepte limitarse a la lógica del actual grupo en el poder: ¿estamos frente a un problema de incapacidad (personal) o de imposibilidad (casi sistémica)?, ¿serían acaso los problemas actuales el producto de una inversión en el orden de los factores —priorizar los cambios políticos (la llamada “transición democrática”) sobre los parámetros económicos—? o bien ¿se trata únicamente de un problema de tiempo —no de cronología: es decir, una inercia (tardanza) demasiado fuerte y larga en la concreción de las supuestas bondades de la regulación económica practicada (de la que también se benefician los grupos desplazados)?

Quizá un intento de respuesta a esos interrogantes —entre otros— podría enriquecer los actuales debates que tienden demasiado a encerrarse en un maniqueísmo empobrecedor (“tecnócratas *versus* políticos” o/y “modelo neoliberal *versus* modelo antineoliberal”).

población; consideramos únicamente sus efectos a nivel de las élites político-administrativas.

CUARTA PARTE

La Transición a la Democracia en América Latina

Triunfos y debilidades de los procesos de democratización en América Latina*

Georges Couffignal**

Después de la década de los setenta, caracterizada por la “caída de las democracias”,¹ el decenio de los ochenta fue calificado como la “década de la transición”.² Incluso se llegó a inventar una nueva ciencia, la de la “transitología”. Fue así como una multitud de expertos se precipitaron hacia los antiguos países comunistas de Europa del Este para explicar las “recetas” que se debían seguir para implantar la democracia. Dos postulados fundamentaban ese proceso. El primero indicaba que para instaurar la democracia se debían transitar por una serie de etapas consecutivas, algunas ineludibles: liberalización de la economía, apertura de las fronteras, desmantelamiento de las estructuras corporativistas de la sociedad, reducción del déficit público, privatización de las empresas públicas, liberalización de los partidos políticos, etc. De manera concomitante, basándose en la poliarquía de Robert Dahl,

* Traducción de Ma. de Lourdes Fournier G., Departamento de Política y Cultura, UAM Xochimilco.

** Profesor de Ciencia Política. Instituto de Altos Estudios de la América Latina, Universidad de París III, Nueva Sorbona.

¹ Juan Linz y Alfred Stepan, (coord.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.

² Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

se detallaban las condiciones jurídicas para la gestación de un marco dentro del cual se pudiera ubicar a la democracia que comprendería: el pluralismo político, el respeto al sufragio, las instituciones independientes, etc. La “ingeniería democrática” se puso de moda tanto para los expertos del FMI como para los politólogos y los constitucionalistas de los países del norte.

La década de los noventa estuvo precedida por el imperativo voluntarista de la “consolidación” de las democracias. Aquí, de nuevo, se inventaron y propusieron “recetas” susceptibles de aplicarse y producir los mismos efectos en todos los países que recientemente habían pasado por experiencias de regímenes dictatoriales o autoritarios.

Este tipo de argumentos no nos permite comprender por qué en algunos países antiguamente dirigidos por comunistas, estos mismos han sido nuevamente elegidos después de la disgregación del bloque del Este (Bulgaria, Rumania), o han regresado al poder después de un período de gobierno liberal o social demócrata (Lituania, Polonia, Hungría). Tampoco nos permite entender fenómenos como la elección de Alberto Fujimori en Perú o la de Fernando Collor de Mello en Brasil, ambos llevados al poder por movimientos completamente ajenos a la lógica de los partidos políticos tradicionales. Mucho menos nos permiten explicar por qué la corrupción, ayer perfectamente aceptada y funcional dentro de una gran cantidad de regímenes, se convierte en un problema político lo suficientemente importante como para provocar la dimisión de dos presidentes (Brasil y Venezuela), dos “autogolpes”³ (Perú y Guatemala, éste último sin futuro) y el surgimiento, en diversos países, de nuevas formas de expresión política, incluso de mecanismos de representación surgidos de los esquemas tradicionales.

Es imposible pasar por alto el estudio de los modos específicos de estructuración de una sociedad considerada (como entender a la “sociedad civil”), o el del comportamiento político de una población, o bien el de la construcción de la ciudadanía, de la cultura propia de cada país (sin incurrir en los conocidos errores del “culturalismo”).

³ N. de la T. En español en el original.

Sin embargo, aceptar este punto de vista de la extrema complejidad de los procesos de democratización no debe conducirnos a realizar únicamente investigaciones monográficas, prohibiéndose todo estudio comparativo. El estudio heurístico de una realidad determinada puede enriquecerse por la confrontación con otras realidades, en la que se establezcan similitudes y diferencias propias del análisis comparativo. En ese sentido, es indispensable definir desde el principio los términos mínimos a comparar. Y, en primer lugar, cuando se reflexiona sobre los procesos de democratización en América Latina, necesitamos definir qué se entiende por "democracia".

¿Qué es la democracia"

Un autor mexicano, Gabriel Zaid, ha hecho notar con razón que desde hace varios años el uso del término "democracia" ha ido acompañado siempre de un adjetivo: democracia real, formal, liberal, popular, directa, indirecta, participativa, etc., por lo que postula una "democracia sin adjetivos". En las líneas que siguen, partiremos de la idea de que la "democracia" en estado puro no existe, puesto que necesariamente es devenir, tensión, proyecto. Si aceptamos como imposible la idea de una definición estática de la democracia, podemos calificar como irrisorias todas las recetas que tan abundantemente fueron difundidas estos últimos años con el objeto de implantarla.

Reflexionando en términos dinámicos se puede partir de la definición propuesta por el filósofo francés Paul Ricoeur. Para él, la democracia es ante todo dos cosas. En primer lugar, la institucionalización del conflicto y la aceptación de su resolución por medios no armados. Toda sociedad es en esencia conflictiva, pero sólo los regímenes democráticos permiten resolver las tensiones entre los intereses divergentes sin emplear la fuerza. Esto entraña una serie de consecuencias para la organización de la sociedad y para el comportamiento de los individuos o los actores colectivos. El pluralismo político debe ser reconocido y garantizado, cada uno debe aceptar que las urnas pueden traer resultados desfavorables para su partido. La

aceptación del otro y la tolerancia de las ideas que no forman parte de las del grupo al cual se pertenece deben ser naturales. Sin embargo, esto también entraña lo que Adams Przeworski denominó la institucionalización de la incertidumbre, que alude al hecho de que en la justa electoral nunca se sabe quién resultará vencedor. La victoria de hoy podrá transformarse, siempre, en derrota mañana.

En segundo lugar, nos dice P. Ricoeur, la democracia es el régimen que se plantea como objetivo permanente reducir la distancia entre gobernantes y gobernados. Como esta distancia nunca se puede suprimir, la democracia es una forma de organización de la sociedad que no concluye, que se encuentra necesariamente en un devenir constante y bajo el efecto de las demandas que se expresan en la sociedad.

Con base en estas consideraciones nos proponemos reflexionar sobre los triunfos y debilidades que enfrentan los regímenes de América Latina para constituirse en democráticos. Algunos puntos nos parecen merecedores de atención, ya que se observan en la mayoría de las realidades nacionales a pesar de su gran diversidad en términos de lengua, población, religión, grado de desarrollo, dimensión de los Estados, etc. Se trata de la mutación profunda de antiguos mecanismos aparentemente estáticos (el voto, la normatividad del derecho, la separación de los poderes), de la crisis del Estado tradicional y la mutación radical del modelo de Estado, de la atomización de las sociedades, de las consecuencias internas de la transformación del ambiente internacional y, por último, del desarrollo de formas infraestatales de clasificación de las capas marginales.

Mutación de los mecanismos jurídicos tradicionales

Con frecuencia se olvida que América Latina estuvo dotada, mucho antes que Europa, de instituciones políticas basadas sobre lo que hoy en día se considera imprescindible en la democracia.⁴ Casi todos los

⁴ Sobre este punto, se recomienda consultar el estudio de Francois-Xavier Guerra. "Les avatars de la présentation au XIX siècle" en Georges Couffignal (dir.), *Réinventer la démocratie: le défi latino-américain*, París, Presses de la ENSP, 1992, pp. 49-84.

países (excepto Brasil) estructuraron desde principios del siglo XIX regímenes republicanos sustentados en la separación de poderes, el mandato representativo y el principio del sufragio para designar a sus gobernantes. Sin embargo, estas leyes van a tardar en ejercerse, los principios no van a ser realidad. Son, sobre todo, un instrumento para dar apariencia de legitimidad a quienes, al romper con la metrópoli europea, se adueñan del poder. La república se afirma frente a la monarquía, la separación de poderes frente a la concentración absolutista.

El modelo político que se implanta es fruto de dos tipos de importaciones. La primera proviene de Estados Unidos: es el modelo republicano, con frecuencia federalista. La otra proviene de Europa y se ubica en el terreno de las ideas políticas, se trata del liberalismo, el cual tendrá gran importancia en la vida política de toda América Latina a lo largo del siglo XIX.

Con estas dos aportaciones, el principio de representación política se afirma en todas partes y la ley escrita se generaliza para brindar la ilusión de que el ejercicio del poder no es arbitrario. Así, las ideas de democracia, por una parte, y de Estado de derecho, por otra, se instalan en la región mucho antes de ser realidad en Europa. Esta legitimidad de las instituciones democráticas, basada en el derecho, no desaparece jamás a pesar de que estos textos constitucionales permanezcan de hecho como cascarones vacíos. Así, los dictadores casi siempre han tenido la necesidad de utilizar la legitimación de las urnas. Stroessner, Pinochet, Somoza y muchos otros han recurrido con regularidad a las elecciones. Sin embargo, el voto no ha necesitado de la población para designar gobernantes que por definición son inamovibles. Los comicios electorales, perfectamente controlados, eran sobre todo momentos de intensa movilización plebiscitaria.

La novedad del último decenio es que los poderes, llámense caciques, partidos o Estados, han perdido gran parte del poder de control del sufragio. Así, han tenido, bajo la presión del entorno internacional (en cuya primer fila se encuentra Estados Unidos) que asumir el riesgo del fracaso y, como en Uruguay en 1980 o en Chile en 1988, someterse a resultados que no les eran favorables. El principio del sufragio, que se encuentra en la base de la democracia,

ha servido en varias ocasiones para destituir gobernantes en apariencia consolidados en el poder. Vale la pena subrayar el hecho de que, a pesar de todas sus desviaciones, el acto electoral no ha perdido atractivo para las poblaciones, aun si las tasas de abstención, con frecuencia muy elevadas, pudieran ser consideradas con justicia como preocupantes por numerosos observadores.

Legitimidad de la idea de sufragio

Esta permanencia de la legitimidad de la idea de democracia hace más curiosa todavía la constatación de que en ninguna parte ha engendrado regímenes verdaderamente representativos, con gobiernos surgidos de elecciones realmente competitivas. La razón de esto hay que buscarla en la colonización, que fue ante todo depredación. España, al retirarse, no dejó ninguna estructura estática. Las capitanías generales y los virreynatos, con funcionarios de autoridad enviados de España y funcionarios de ejecución criollos, eran sobre todo instrumentos de recolección de riquezas e impuestos destinados a enviarse a la metrópoli.

Una de las características actuales de los Estados latinoamericanos, la extrema burocratización y juridicización, provienen de ahí. “Estos nuevos Estados, que carecen de ejecutivos, sufren sin embargo de una plétora de burócratas”.⁵ Los caudillos y caciques, quienes al momento de la independencia se repartieron los territorios y después se mantuvieron en el poder, esencialmente por la fuerza, no tenían ninguna experiencia administrativa. A partir del momento en que rompieron con las metrópolis, que contaban con estructuras de poder basadas en una legitimidad monárquica, necesitaron fundamentar la suya. El sufragio se los permitió. Sin embargo, la legitimidad no debía apartar a los candidatos de las responsabilidades de gestión de las jóvenes naciones. La selección de aspirantes, la repartición del poder y la lucha entre facciones continúan por procedimientos no electivos.

⁵ Francois Chevalier. *L’Amérique latine de l’indépendance à nos jours*, París, PUF (col. Nouvelle Clío), 1977, p. 76.

Será necesario que el candidato se encuentre al abrigo de toda sorpresa y, así, América Latina devendrá en terreno privilegiado del desarrollo de las formas más variadas de clientelismo, favorecidas por la herencia cultural ibérica, en la que los nexos personales y los linajes han tenido siempre una importancia considerable.

El sufragio, apenas introducido, se encontró cautivo, controlado la mayor parte del tiempo por las oligarquías que lo utilizaban para eternizar sus privilegios. Con excepción de Chile, que a principios del siglo XX se dotó de partidos modernos que cubren el conjunto del espectro político, el fenómeno partidista no era más que un instrumento en manos de un pequeño puñado de notables. Si el sufragio fue introducido muy temprano en América Latina, fue desviado de su función de selección de los gobernantes, para no conservar sino la de legitimación de quienes detentaban el poder. Sin embargo, esta desviación no lo deslegitima del todo, como lo demuestra su renovación actual.

Legitimidad de la idea del Derecho

Lo mismo sucede con el *Derecho escrito*. Se impone muy pronto como modo de regulación de las relaciones entre gobernantes y gobernados, o de los asuntos privados, pero de entrada se encuentra lejos de su función principal. Las Repúblicas nacientes, al cortar los puentes con las antiguas potencias coloniales, tuvieron que dotarse de un nuevo aparato jurídico. Sin embargo, éste tendría una función muy distinta de la que se impone en Europa en la misma época. Durante los años de independencia, en el contexto de rivalidades entre clanes, la norma jurídica que las sociedades latinoamericanas van a seguir tiene por función, antes que establecer la igualdad de los ciudadanos ante la ley, señalar sobre todo su desigualdad.

“A los amigos: todo, a los enemigos: la ley”, dice un adagio brasileño que podría traducirse como: “a los amigos: el Estado, a los enemigos: la norma jurídica”. Nos encontramos en la antípoda de la función del derecho constitucional creado por la Revolución francesa. La Declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano

de 1789 instaure la norma escrita para impedir la arbitrariedad del gobierno. Este último se encuentra obligado a respetar esta normatividad, que es sobre todo un instrumento en manos del individuo para prevenirse del gobernante. El individuo puede apelar al juez para hacerla respetar. Si el Estado le persigue, éste no puede hacer más que aplicar las normas que se hayan adoptado según los procedimientos precisos y obligatorios.

La situación es radicalmente diferente en América Latina. El derecho que se crea inmediatamente después de la independencia es antes que nada un derecho al servicio de los gobernantes, un derecho que les permite fundamentar su poder sobre los individuos y los grupos. Lejos de ser un instrumento en manos de los ciudadanos, para defenderse de la arbitrariedad, es un instrumento en manos de los poderosos para sostener su arbitrariedad. En consecuencia, los pueblos latinoamericanos ignoran culturalmente lo que en Europa se ha denominado Estado de Derecho. El Estado es a la vez el asiento y el instrumento del poder, y el Derecho es un instrumento de quien detenta el poder. Nunca se le ha percibido como una posible arma de la ciudadanía, un utensilio del que se pudieran valer los individuos.

En consecuencia, a nivel de las representaciones sociales, las concepciones del Estado y la norma jurídica se encuentran disociadas: son dos modalidades del ejercicio de la dominación, sea de un grupo, de un hombre, de un partido o de una oligarquía. El tipo de Estado que se desarrolla a partir del siglo XIX y que en el siglo XX toma proporciones desmesuradas, ya sea en función de procesos políticos internos (Brasil y México de los años treinta, Argentina en los cuarenta) o, después de la Segunda Guerra Mundial, por la adopción de un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, es uno que en ningún momento se ha inscrito en la lógica weberiana de productor de normas abstractas e impersonales.⁶ La norma se produce para servir a los intereses de un grupo, o para oponerse a los de otro. Una vez

⁶ Sobre este punto se recomienda consultar los trabajos de Marcos Kaplan, en especial *Formación del Estado nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1976; *Estado nacional en América Latina*, México, Oasis, 1984. Ver también la obra de Pablo González Casanova (coord.). *El Estado en América Latina: teoría y práctica*, México, Siglo XXI, 1990.

instalada la barrera, dependerá del poder político hacerla aplicar o no. De esta manera, el Estado sólo se legitima satisfaciendo las necesidades primarias de la población: alimentación, empleo, seguridad, incluso educación y salud. Al perder durante los años ochenta esta capacidad, el Estado latinoamericano pierde toda legitimidad, no apareciendo la norma más que como prebenda exclusiva de un puñado de privilegiados.

Crisis del Estado tradicional

Se podrían dar múltiples ejemplos ilustrativos de esta crisis. Así, la ley mexicana, que hasta finales de los años ochenta prohibía al capital extranjero poseer la mayoría de las acciones de una empresa, fue evadida con mucha frecuencia a través de diversos mecanismos con la aceptación tácita e incluso la bendición del poder. En cambio, en otros momentos se aplicó con un rigor extremo, sin que fuera posible conocer las razones de esta diferencia en el trato. La ley era un instrumento para el ejercicio discrecional del poder. La situación se toleró mientras funcionó el *Estado de bienestar*.⁷ Al alcanzarle los efectos de la crisis de los años ochenta el Estado fue incapaz de asegurar sus funciones tradicionales de protección de los individuos y pronto apareció como ineficaz. Además, la corrupción, es decir el enriquecimiento indebido de sus agentes, perfectamente tolerable en otras ocasiones, fue insoportable a partir del momento en el que el Estado dejó de asegurar un bienestar mínimo. Había perdido toda legitimidad.

Resulta curioso constatar que este déficit de legitimidad no se ha traducido en fenómenos de rechazo a la estructura estatal misma, se la incluye porque el Estado había practicado en altos grados el clientelismo y la corrupción, o porque había sido el principal instrumento de las dictaduras más represivas. Aquí se presenta un fenómeno digno de atención. Se ha afirmado con mucha frecuencia que esta

⁷ N. de la T. En español en el original.

pérdida de legitimidad, que tenía lugar durante lo más severo de la cruzada neoliberal de Ronald Regan y Margaret Thatcher, significaba la desconfianza visceral en el Estado por parte de las poblaciones. Sucedió todo lo contrario, frente a las modificaciones del Estado tradicional las poblaciones demandan transformaciones más radicales, su entrada a la era de la eficacia y, de ser posible, a la de la justicia.

Tanto el éxito electoral de Carlos Salinas de Gortari en México y Carlos Menem en Argentina en 1991, de Alberto Fujimori en Perú en 1993, a pesar de haber puesto en marcha políticas rigurosas opuestas a lo esperado por sus electores, como la destitución de Fernando Collor en Brasil y de Carlos Andrés Pérez en Venezuela en 1993, parten de la misma lógica política. Es posible analizarlos con base en la restauración de la idea de Estado que han empleado estos gobernantes, a pesar de la "dieta rigurosa" que han impuesto sobre el mismo.

Sin embargo, no hay que olvidar lo fundamental de la situación actual que demuestra claramente la fragilidad de esta idea de restauración: el crecimiento de las zonas de pobreza generadas por las "reformas estructurales" aplicadas rápidamente en el campo económico. En los años setenta, cuando se generalizaron las dictaduras, las economías se encontraban sanas. Los años ochenta vieron el regreso de las democracias con economías en crisis. Fue el fracaso de las dictaduras en la solución de estos problemas lo que motivó en parte su derrumbe, los mismos que años más tarde provocaron el derrumbe del bloque del Este. Aquí se encuentra un desafío formidable al que se enfrentan hoy a los nuevos regímenes: ¿cómo evitar el riesgo del desinterés político debido a las dificultades económicas? La miseria nunca ha constituido un terreno favorable para el desarrollo de la democracia.

Reapropiación de los antiguos procedimientos

A pesar de estas dificultades, asistimos a una transformación de fondo, por parte de las poblaciones, en los modos de aprehensión de

los antiguos procedimientos. Este es el caso particular del ejercicio del derecho al voto.

En efecto, una de las grandes novedades del periodo actual es el acceso libre de amplios sectores de la población al sufragio, en parte debido a que el Estado, los partidos o los caciques, no cuentan ya con los medios para sostener el clientelismo.⁸ De esta forma, los ciudadanos descubren los poderes que les confiere el voto y, sobre todo, que este no conduce a la culminación de su mandato. Al término de las dictaduras, en todas las elecciones que en los últimos años se han realizado para renovar a los mandatarios por designación (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Argentina, Brasil, Uruguay) la mayoría saliente ha perdido el poder. Sólo Chile escapa a esta tendencia. Sin embargo, la reelección de un demócrata cristiano a la cabeza del Estado en 1994 (Eduardo Frei sucedió a Patricio Aylwin) muestra el acuerdo entre las principales fuerzas políticas. Éste parece preferible a los riesgos de una competencia electoral abierta, en un régimen de democracia limitada donde permanecen numerosos “enclaves autoritarios”, según lo formula Manuel Antonio Garretón. México, aún sin poder colocarse en la misma posición que los países precedentes, no se escapó en 1988 (y debería suceder lo mismo en 1994) a esta “liberación” del voto.

Se han evocado muchas hipótesis para explicar lo que algunos califican de propensión latinoamericana a la ingobernabilidad: inmadurez política de las poblaciones, arcaísmo o indiferencia de los partidos políticos, desencanto frente a la impotencia de los gobernantes para enfrentar los problemas más patentes, etc. Ciertamente, todo esto entraña parte de verdad. Aún así, en el fondo también ocurre un aprendizaje democrático, la participación de la ciudadanía en este deseado cambio de dirigentes. El caso brasileño y el venezolano son especialmente significativos al respecto. Los procesos de destitución de los presidentes de estos dos países son acontecimientos relevantes para el continente en su conjunto: ¿cuántas democracia, aquí o allá,

⁸ Al respecto cf. nuestro estudio “A quoi sert de voter en Amérique latine?”, en Georges Couffignal (dir.), *Reinventer la démocratie: le défi latino-américain*, París, Presses de la FNSP, 1992, pp. 19-48.

se pueden jactar de haber puesto en marcha, sin problemas, los procesos del *impeachment*?⁹ éstos se implantaron después de presiones populares, recuperadas y explotadas por ciertos partidos, para denunciar hechos de corrupción. Es indudable que nos encontramos frente a una verdadera demanda de democracia, y de Estado, por parte de poblaciones que durante mucho tiempo no habían dado gran importancia a los procesos electorales y que no tenían conciencia de que su voto o sus movilizaciones democráticas pudiesen propiciar cambios de gobernantes.

Atomización de las sociedades

Estas movilizaciones, estas nuevas demandas a los gobernantes, se sitúan dentro de un contexto con frecuencia caracterizado por una apatía social sembrada de explosiones de violencia incontrolada. Estos comportamientos son fruto de la atomización de las sociedades, provocada por la vertiginosa rapidez con que se dio el cambio de modelo de desarrollo. Ciertos países, como Chile o México, han intentado poner en práctica políticas asistenciales, en particular en materia social (por ejemplo, PRONASOL en México). La mayoría no ha tenido ni el tiempo ni la capacidad para inventar medidas que permitan hacer tolerable la pauperización de considerables sectores de la población, antes protegidas por el Estado providencial.

Este cambio de modelo de desarrollo ha ido acompañado en todas partes por un rápido retroceso de la presencia tradicional del Estado, como consecuencia de ajustes estructurales, en algunos sectores de la sociedad civil: abandono de subsidios para productos de primera necesidad (maíz, frijol, patatas, leche, etcétera), reducción de las políticas sociales (vivienda, salud, transportes), reducción del peso del Estado en la economía (privatización masiva de empresas públicas productoras de bienes o de servicios que pudo tomar a su cargo el sector competitivo: bancos, minas, siderurgia, automóviles, compañías

⁹ Nota de la T. En inglés en el original.

aéreas, teléfonos, etcétera), reducción del número de funcionarios, etcétera. Es larga la lista de actividades que a un ritmo más o menos rápido abandonan los Estados.

En todas partes, los mecanismos de regulación social que funcionaron, mucho o poco, bajo la égida del Estado-Leviatán tradicional se encuentran en crisis. Los sindicatos, los partidos, los diversos segmentos del Estado (organismos públicos, empresas públicas, etcétera...) no protegen ya, no aseguran ya (o aseguran cada vez peor) la transmisión de las demandas sectoriales o sociales al aparato de decisiones políticas. Ahora bien, esto ocurre en momentos en los que las tensiones, producto del éxodo rural, de la creciente anarquía y crecimiento de las metrópolis, de la pauperización de las clases medias y las clases populares, podrían constituirse, por el contrario, en poderosos mecanismos de regulación.

En la sociedades donde el nexa comunitario era tradicionalmente sólido la atomización social volvía con frecuencia a los dirigentes políticos vulnerables, mismos que carecían de medios para enfrentarla. El fenómeno se ha recrudecido debido a que las estructuras tan desiguales de las sociedades latinoamericanas no son enjuiciables. Además, todos los informes recientes de los organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL) subrayan que las desigualdades se han agudizado y que nada parece detener el fortalecimiento de las jerarquías sociales.

Reconstrucción del Estado

No es sorprendente constatar que en otros aspectos el Estado se reconstruye poco a poco. Así, en numerosos países, las reformas fiscales logran por primera vez elevar el impuesto directo sobre ámbitos que se escapaban debido a la corrupción o al clientelismo. De ahora en adelante, sobre todo en los lugares donde el Estado se encontraba tradicionalmente en manos de las fuerzas oligárquicas, éste debe responder a la emergencia de nuevos actores sociales en numerosos países (Brasil, México, Perú, Chile, Colombia, Argentina...),

que con frecuencia son también nuevos actores políticos. La sociedad civil manifiesta aquí un asombroso dinamismo. ¿No entraremos aquí en el debate sobre la economía informal? Algunos economistas analizan su prodigioso desarrollo como una prueba de este dinamismo,¹⁰ mientras que otros no ven en ella sino una estrategia capitalista que intenta evitar las legislaciones sociales tradicionales, juzgadas como protectoras de los trabajadores. Nos parece más significativa la multiplicidad de iniciativas para el control de las formas de vida (hábitat, infraestructura, transporte, etcétera...) tanto urbanas (México, Sao Paulo, Lima, Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago de Chile) como rurales (Perú, México). Estas asociaciones, grupos, comités, coordinaciones, surgidas como reacción ante la contracción del Estado, lo apremian para que se transforme, para que cambie sus prácticas, para que modifique sus campos de intervención.

Los mismos partidos son interpelados. Algunos intentan transformarse para responder a las nuevas demandas de los ciudadanos. En algunas partes, como Brasil (PT), Colombia (M19) y México (PRD), aparecen nuevas organizaciones políticas que compiten fuertemente con las tradicionales. Los individuos elegidos localmente se transforman en partidarios exigentes. Muchos países (Colombia, Perú, Chile, Nicaragua, México, Brasil...) se encuentran enfrascados en vigorosas políticas descentralizadoras que han transformado localmente los problemas de la gestión de los costos sociales del nuevo modelo de desarrollo.¹¹ El resultado es con frecuencia el surgimiento de élites locales que no son controladas por el centro, las cuales crean nuevas prácticas administrativas, instauran relaciones políticas no tradicionales con sus mandatarios y, de esta forma, enjuician a los dirigentes nacionales de los partidos o del Estado.

¹⁰ Esta es la bien conocida tesis de Hernando de Soto. *El otro sendero*, Lima, Instituto Libertad y Democracia, 1986.

¹¹ Por ejemplo, véase el número especial dedicado a este tema de la revista mexicana *Iztapalapa*, en especial los artículos de Pierre Salama y Jacques Valier ("Democracia, legitimidad, descentralización en la crisis financiera"), Hélène Rivière d'Arc ("Brasil, México, Cuba, tres contextos, tres enfoques de la descentralización"), Georges Coffignal ("Políticas de descentralización: el envite"), Víctor M. Soria ("La estrategia de descentralización de los servicios de salud a la población abierta de México"), Marco Antonio Michel ("Descentralización urbana en la ciudad de México").

Un último factor merece señalarse respecto de los nuevos actores sociales: el de la constitución de los grupos indígenas como fuerza política. Este fenómeno apareció primero en las manifestaciones del Quinto centenario de la llegada de Cristóbal Colón a América. Posteriormente se constituyó una Coordinadora continental de pueblos indígenas, que sustituyó las primeras manifestaciones por reivindicación económica (distribución de tierras) o culturales (reconocimiento de derechos) que habían surgido con fuerza en muchos países (Ecuador, Nicaragua, Guatemala, Brasil...).¹² Los grupos indígenas, como lo demostró la revuelta en Chiapas el primero de enero de 1994, están sin duda alguna llamados a ocupar un lugar cada vez más importante en el escenario latinoamericano, después de siglos de silencio o de represión en numerosos países, o de decenios de tentativas de integración en algunos otros.

Transformación del ambiente internacional

La transformación del ambiente internacional tiene efectos relevantes sobre las regulaciones estatales en América Latina. La década de los ochenta había permitido transformar a fondo algunas prácticas. La guerra de las Malvinas, con el apoyo otorgado a Inglaterra por Estados Unidos, acabó con un mito sólidamente fundado desde el siglo XIX, aquél que formuló James Monroe en 1821 de “América para los americanos”. Al principio existió el compromiso de Estados Unidos para ayudar a los países de América Latina contra toda intervención proveniente de una potencia europea. Sobre el rastro dejado por el derrumbe de este mito se desarrolló una política extranjera plurilateral, uniendo a diversos países de América Latina para hacer pedazos las tentativas estadounidenses de internacionalización del conflicto.¹³ El “Grupo Contadora”, después el “Grupo de apoyo”

¹² Sobre este tema existe un gran número de contribuciones reunidas por Anne Remiche-Martynow y Graciela Schneier-Madanes en *Notre Amérique métisse*, París, La Découverte, 1992.

¹³ Georges Couffignal. “Amérique centrale (1979-1992): de l'internationalisation à la régionalisation des crises locales”, *Cultures et conflits*, 8 (Invierno, 1992-1993).

y por último el "Plan Esquipulas" fueron manifestaciones de autonomía diplomática inconcebibles diez años antes.

El derrumbe del mundo soviético y el fin del enfrentamiento bipolar han inducido en América Latina efectos radicalmente opuestos a los observados en el antiguo bloque soviético. Mientras que en éste último hemos presenciado una explosión de reivindicaciones étnicas, lingüísticas, culturales, religiosas, nacionalistas y el fraccionamiento de muchos Estados, en América Latina ha ocurrido una pacificación de numerosos conflictos regionales (reivindicaciones territoriales que enfrentaban varios países) o internos (Salvador, Nicaragua, Guatemala, y en parte, Colombia). La rápida construcción de subconjuntos económicos regionales se inscribe en esta lógica. En 1991 se creó el MERCOSUR entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay con el objetivo de abolir en cinco años las barreras aduanales entre los países miembros. Una zona de libre-cambio Colombia-Venezuela se formó en enero de 1992, dejando de lado a los otros miembros del Pacto Andino (Ecuador, Perú, Bolivia), mucho más vulnerables económicamente. En mayo de 1992, se firmó el Plan de Acción para América Central (PAECA) entre Guatemala, Honduras y El Salvador, acelerando el proceso de integración centroamericana.

México merece un examen aparte, con la entrada en vigor del TLC en enero de 1994. La economía de México era ya complementaria fundamentalmente de la de Estados Unidos, con quien realiza más de dos tercios de sus intercambios exteriores. Este acuerdo no puede sino acelerar el proceso de integración al norte. Pero, al mismo tiempo, México ha reiterado su apoyo a una América Latina de la cual no desearía distanciarse. También firmó en 1991 un acuerdo de libre cambio con Chile, otro en 1992 con los cinco países del Mercado Común Centroamericano, y ha aceptado la ampliación de la coordinación de políticas en el seno del "Grupo de los Tres" ("G3"), creado en 1991 con Venezuela y Colombia.

Los Estados han sido necesaria y profundamente transformados por estos acuerdos en varios niveles. En el plano cultural, en su relación con el derecho. En efecto, resulta indispensable respetar los acuerdos y decisiones de las instancias arbitrales creadas para resolver los conflictos

entre empresas de países diferentes. El juego de esquivar las reglas o de aplicarlas de manera diferenciada, no puede funcionar para estos acuerdos. Cada vez, con mayor frecuencia, va a ser necesario aprender a razonar más allá del horizonte nacional, considerando la perspectiva de un espacio más vasto. Por último, sobre las políticas estatales implantadas, será necesario aprender a coordinarlas entre sí.

Los poderes infraestatales

Si estas evoluciones pueden juzgarse como positivas para el arraigo de la democracia, no sucede lo mismo en relación a la consolidación de los poderes infraestatales, que minan desde el interior estos Estados renacientes. En primer lugar se encuentra el cáncer constituido por el tráfico de drogas y el reciclaje de narcodólares. Ningún país escapa al poder y creatividad de los "narcos".¹⁴ En Colombia, Perú, América Central, México, y en un número creciente de países, los traficantes controlan a los políticos, a las empresas, dividen el territorio... Con este fenómeno, es el Estado, en su esencia, el que se lesiona.

Sucede lo mismo con el desarrollo de policías privadas que se implantan como respuesta a una delincuencia creciente en las ciudades, fenómeno ligado al incremento de las capas pauperizadas y al tráfico de todo tipo que en ellas se realiza. Como en la España de finales de la década de los setenta, antes de que se estabilizaran las nuevas instituciones y que la economía hubiera logrado su conversión de un sistema cerrado a uno abierto, no es raro escuchar hoy en día en América Latina: "antes vivíamos mejor".

¿La conjunción de estas dificultades constituye una amenaza seria para la democracia? Esto no es seguro. Es cierto que las mutaciones actuales, como lo hemos visto, engendran desencanto. Existe todavía el riesgo de sobresaltos, como lo han demostrado el golpe de Estado en Haití (1991), la tentativa de levantamiento en Venezuela (1992) o el "golpe de Estado civil" del presidente de Perú. Encasi todas partes se observa lo que Norbert Lechner ha denominado una

¹⁴ Nota de la t. En español en el original.

“búsqueda de la comunidad perdida”.¹⁵ Los supervivientes de los antiguos regímenes, en particular por el peso excesivo del ejército, se fortalecen en muchos países, ya sea en razón de disposiciones constitucionales (Chile), ya sea por acuerdos políticos (Nicaragua, Argentina), incluso debido al poder ineludible del ejército (Guatemala, El Salvador). El nuevo orden mundial no es propicio para el retorno de las dictaduras a América Latina.¹⁶ Las que con el tiempo surjan aquí o allá no podrán durar, en ausencia de todo apoyo interno o externo. El problema que es necesario resolver es, sobre todo, el relativo al riesgo del desapego de las poblaciones a las instituciones recién creadas. Si el horizonte no es totalmente sereno, tampoco es del todo negro. Los hombres cambian. Como hemos visto, los nuevos dirigentes surgen de la sociedad civil, de los municipios, de las regiones. Va surgiendo una demanda creciente de respeto a las reglas del derecho. La relación entre la población y el Estado también cambia y se observa un incremento en las demandas de eficacia, de continuidad de la acción pública.

El arraigo de la democracia será largo y difícil. Son numerosos los escollos, de orden cultural, social y económico. Los Estados, incluso los más centralizados, parecen débiles para enfrentar, sin volver a poner en entredicho las adquisiciones democráticas recientes, las tensiones multiformes a que se encuentran sometidos. El desarrollo de las poblaciones puede favorecer el retorno a la ciudadanía, a la esperanza en figuras carismáticas a las que se supone aptas para devolver la confianza en el futuro. Resulta notable que ningún país parezca inclinarse por el regreso a las formas dictatoriales de antaño, y que el triste ejemplo de Haití no suscite ni émulos ni partidarios. En suma, en un continente que durante dos siglos se ha caracterizado por la repetición de los golpes de Estado y de los regímenes autoritarios, esto merece destacarse. ¿Estas jóvenes democracias sabrán hacer realidad estas reformas sociales de las cuales tienen urgente necesidad, por razones de justicia pero también de eficacia económica? Esta es la apuesta principal y capital para su consolidación.

¹⁵ Norbert Lechner. “In Search of the Lost Community”, en Luis Albala-Bertrand (coord.). *Democratic Culture and Governance*, UNESCO/Hispanamerica, 1992.

¹⁶ Sobre este punto se recomienda consultar nuestro estudio Georges Couffignal. “Le système inter-américain après la guerre froide”, en *Laïdi (Zaki), L'ordre mondial relâché*, París, Presses de la FNSP, 1992, 209-236.

Conocimiento y política en América Latina

Ricardo A. Yocelvezky R.*

Introducción

América Latina ha experimentado cambios de una importancia difícil de subestimar en la última década. La noción de una “década perdida para el desarrollo”, introducida por la CEPAL, ha logrado aceptación generalizada. Existe casi consenso en cuanto a cuáles son los principales indicadores de la crisis económica y la gravedad de lo que muestran.¹ Por otra parte, los esquemas de conocimiento con que se diagnostica esta situación, y en los que se fundamentan las políticas que los distintos países aplican para intentar paliar o superar la crisis, dominan sin contrapeso la ciencia económica. El resultado es que se pueden observar dos tipos de “expertos”: los optimistas y autocomplacientes

* Departamento de Política y Cultura, UAM Xochimilco.

¹ “El nivel de actividad de América Latina y del Caribe creció 3.2% en 1993, con lo que continuó su moderada recuperación iniciada en 1991. Con ello el producto por habitante volvió a registrar un incremento esta vez de 1.3%. Sin embargo, con el producto regional de 1993 resultó sólo un 24% superior al de 1980, antes que se desencadenara la crisis de la deuda, el producto por habitante fue aún 5% inferior al de entonces y equivalente al de 1978”. CEPAL. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1993*, p. 4.

ejecutores de las políticas, por un lado, y, por el otro, un conjunto de críticos de las "consecuencias sociales" (costos le llaman los más economistas) resignadas, sin embargo, en nombre de un principio de "realismo político".

Aparece como problema, entonces, la relación existente entre la situación económica de los países latinoamericanos, los esquemas de conocimiento con que se da cuenta de ella y la situación política que enmarca todo el proceso, tanto de conocimiento como de acción. La búsqueda de una alternativa a lo que parece la dominación sin contrapeso de una ideología impermeable a la confrontación con los hechos debe partir de una crítica de esa ideología en sus expresiones políticas tanto como en sus pretensiones científicas. Esto representa un problema singularmente difícil de tratar puesto que, si bien ambos aspectos no son independientes, no basta demostrar el carácter ideológico del conocimiento económico dominante para invalidarlo en el terreno científico y, a su vez, la crítica científica no constituye por sí misma una alternativa política. Por otra parte, la ideología dominante supone una concepción de estas relaciones y, por lo tanto, el sólo plantearlas de manera distinta puede hacer que la crítica no sea considerada siquiera digna de respuesta. En esto hay dos niveles distintos; por un lado la "ciencia" económica dominante y, por otro, el sentido común económico que comparten los políticos y otros científicos sociales no especializados.

El punto de partida de la consideración de la ideología dominante en el terreno científico debe ser el nivel del sentido común. Esto puede parecer extraño pero, dadas las características del discurso político dominante, éste resulta particularmente ilustrativo del origen de la situación observable en la discusión científica. Para el sentido común, hoy, no hay alternativa a los programas de ajuste económico. La apariencia de América Latina es paradójica: por un lado una acumulación de problemas económico-sociales de una gravedad sin paralelo y, por otro, un predominio entre los países de la región de gobiernos elegidos como no se había visto nunca antes. Esta situación plantea como problema la coexistencia de tres elementos que no se suponen coherentes entre sí: el liberalismo que domina la política económica

de los países latinoamericanos, la pobreza creciente que se observa en ellos² y el carácter democrático de los sistemas políticos vigentes.

Si se examina la forma común de plantear estos problemas, se verá que la política económica aparece como incuestionable, impuesta por una necesidad del sistema con la misma fuerza implacable de las leyes de la naturaleza. Si se intenta explicar el surgimiento y auge alcanzado por las ideas económicas puestas en práctica por los gobiernos actuales en la región, se arguyen “errores” del pasado en abstracto, como el “populismo” (una categoría que requirió de redefinición por parte de los ideólogos del presente),³ o consecuencias indeseables del modelo de desarrollo anterior, como la inflación, que justifica teórica y prácticamente todo el modelo actual ya que en su reducción se encuentra el máximo logro alcanzado hasta aquí.⁴ De este modo, la política económica actual justifica al mismo tiempo su predominio, por su éxito antiinflacionario y su condena al pasado por producir la inflación. De contrabando, se legitima en el terreno científico la explicación monetarista de la inflación y la política excluyente como remedio para el populismo causante de la inflación.

Sin embargo, hay que hacer una diferencia en el terreno del conocimiento, que puede parecer un refinamiento innecesario para algunos. Cuando se afirma que el populismo es el causante de la inflación no se está considerando a ésta como un fenómeno social, en una visión integrada de la economía, la estructura social y la política,

² “A comienzos de los años noventa cerca de 200 millones de latinoamericanos —46% de la población total— no estaba en condiciones de satisfacer sus necesidades fundamentales, mientras que 94 millones —22% de la población— se encontraba en situación de extrema pobreza”. CEPAL. *La cumbre social. Una visión desde América Latina y el Caribe*, p. 29.

³ Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*.

⁴ “En 1994 se cumple en América Latina el cuarto año de lo que al parecer es una nueva modalidad de desempeño económico. Esta tiene tres elementos principales: 1) Tasas modestas de crecimiento, alrededor de 3% en términos globales y algo superiores al 1% *per cápita*; 2) Un control cada vez mayor sobre la inflación, que (sin considerar a Brasil) debiera bajar a cerca del 16% en 1994, y 3) Un déficit considerable y creciente en cuenta corriente, financiado por una influencia de capitales que probablemente alcanzaría alrededor de 55,000 millones de dólares este año”. CEPAL. *Panorama económico de América Latina 1994*, p. 5.

como sería el caso de los planteamientos de Raúl Prebisch,⁵ sino que se está poniendo en primer lugar el carácter redistributivo de la política económica populista, considerando los fines de reforma social como una “consecuencia”. La tesis central es que las políticas redistributivas producen las condiciones de posibilidad para que las economías afectadas se vuelvan vulnerables a factores como la “desestabilización externa”; por lo tanto, el foco debe centrarse en la “macroeconomía de los programas populistas”.⁶ Este recorte justifica la separación de la economía como disciplina científica (objetiva, neutral, universal) de las consideraciones políticas, sociales e ideológicas. Esto representa un quiebre en la tradición ya constituida por las ciencias sociales, en general, en América Latina. La contribución de Prebisch a esta tradición no puede ser desechada por la vía de su clasificación en la categoría de los “estructuralistas” y, por lo tanto, “obsoleto”.

Es muy notable que las actitudes de quienes se adhieren a la nueva ideología dominante en las ciencias sociales latinoamericanas es muy semejante al sectarismo que distinguió a los marxistas académicos de fines de la década de los sesenta, quienes, al igual que los economistas de hoy, establecieron una dicotomía entre “ciencia” e “ideología” sin darse cuenta de que las relaciones entre ambos términos son más complejas y que, de esto, la primera indicación es que detentar el arbitraje del prestigio científico o, incluso de la “cientificidad” en general, es el resultado de una confrontación ideológica rastreable históricamente. El primer caso de aplicación sin restricciones de las políticas económicas que hoy son dominantes en toda América Latina es Chile, a partir de abril de 1975, cuando el grupo conocido como los “*Chicago boys*” se hace cargo de los puestos clave del sector económico del gobierno. Sin embargo, ésta es la culminación de una lucha ideológica de varios años y no sólo una reacción a la experiencia socialista de Chile bajo el gobierno de Allende y la Unidad Popular.⁷ Tampoco la aplicación de una política de estabilización dentro de esta

⁵ Raúl Prebisch. “Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica”, *Revista de la CEPAL*, núm. 17.

⁶ Dornbusch y Edwards, *op. cit.*, pp. 2-3.

⁷ “En el plano de las ideas, la acción desarrollada en torno al diario *El Mercurio* fue de una importancia determinante. Este matutino inició en la segunda mitad de los

visión ideológica era inédita, ni en Chile ni en América Latina.⁸ Lo novedoso del caso chileno fue que, frente al fracaso de todas las experiencias anteriores de este tipo, las condiciones de la dictadura de Pinochet permitieron a los ideólogos de esta política aplicar sus recetas sin considerar a quienes afectaban y sin posibilidades reales de encontrar oposición significativa. Estas mismas condiciones, su identificación con una de las dictaduras más cavernarias del continente, hacía poco exportable el modelo. Sin embargo, en la década de los ochenta la ideología neoliberal dejó de estar identificada con una dictadura subdesarrollada⁹ al asumir Thatcher y Reagan el gobierno de sus respectivos países.

La década de los ochenta fue, al mismo tiempo, la de la democratización y el ajuste estructural para la mayoría de los países de América Latina. Esta política económica fue impuesta como condición para participar en los programas diseñados para solucionar la crisis del endeudamiento externo de la región.¹⁰ Sin embargo, desde el punto de vista ideológico el terreno en que caían los programas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional estaba más que abonado. La revista *Newsweek* podría proclamar a finales de la década que algunos cientos de economistas formados en universidades de Estados Unidos manejaban las economías de los países latinoamericanos. Quizá lo más indicativo respecto del cambio de la marea ideológica en dos décadas fue que la única carta del público respecto del artículo referido que registró esa publicación en los números subsecuentes fue para protestar por la no mención en él de algún funcionario colombiano que también había realizado estudios de posgrado en alguna universidad estadounidense. Esto es lo que muy

años sesenta una notable campaña de difusión de la moderna ciencia económica y de defensa de la economía privada y libre que contrastó fuertemente con el intervencionismo ambiente". Alvaro Bardón M., Camilo Carrasco A. y Alvaro Vial G. *Una década de cambios económicos. La experiencia Chilena 1973-1983*, p. 3.

⁸ Los mismo autores recuerdan el gobierno de Ibáñez en Chile (1952-1958) y cabría agregar el de Onganía en Argentina (1966-1970).

⁹ Recuérdense los incidentes de la ceremonia de entrega del Premio Nobel de Economía a Milton Friedman.

¹⁰ CEPAL. *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, p. 9.

ambiguamente se conoce como el predominio del neoliberalismo en América Latina, lo cual da lugar a discusiones pseudoconceptuales bastante frecuentes. De hecho, lo que se ha impuesto en la mayoría de los países latinoamericanos es un tipo de política económica que se justifica ideológicamente con elementos de liberalismo político y económico. En el campo de las teorías científicas se puede decir que el paradigma dominante en las ciencias sociales que se produce en esta nueva situación de América Latina es la teoría económica neoclásica y que el enfoque empirista sobre el que está construida ésta sirve de modelo para las demás disciplinas de ciencias sociales, subordinadas en la práctica a la economía.

El correlato ideológico de esta visión es la reducción de la democracia a los procesos electorales y, a su vez, de la política al "mercado electoral". La separación de política y economía se consagra al entender que no es una tarea política el ocuparse de la desigualdad social o económica. Conceptualmente esto se expresa en la dicotomía "Estado-sociedad civil", en la que se suponen todas las virtudes a esta última y todos los defectos al Estado. Esta legitimación de la política liberal cubre tanto a la apertura comercial, que se justifica en términos económicos con argumentos acerca de la eficiencia, como a las privatizaciones de las empresas o de los servicios sociales que proporciona el Estado.

Es verdad que entre las dictaduras que cubrieron el continente en la década de los setenta y las nuevas democracias producidas por procesos electorales, estas últimas son preferibles. Sin embargo, la consecuencia de las políticas liberales aplicadas casi sin excepción en los países de la región no pueden ser enfrentadas por los actores sociales políticos por tres tipos de razones: 1) El chantaje con el retorno a la dictadura; 2) La limitación doctrinaria de la democracia al cambio de personal de gobierno a través de elecciones, y 3) La derrota ideológica entre los intelectuales de las posiciones dominantes en los periodos anteriores, para las cuales no se da explicación. En conjunto, todos estos cambios son resumidos por la posición liberal dominante como el "retiro del Estado", su "adelgazamiento" o una mayor participación de la sociedad civil. Enfrentar críticamente estas

consignas tiene el defecto de conducir muy frecuentemente a juicios morales acerca de quiénes y cómo han realizado estos cambios, con lo que la ideología dominante, en todos los niveles mencionados antes, resulta incólume. El ejemplo más destacado es el examen de los procesos de privatización de empresas públicas, los cuales han afectado preferentemente a los sectores de comunicaciones y transportes, energía, banca, petroquímica y recursos mineros.¹¹

Chile fue el pionero de las privatizaciones, realizadas en tres etapas: entre 1975 y 1982 la dictadura militar devolvió las empresas nacionalizadas o intervenidas en el periodo anterior (mas de 200), de las cuales “muchas volvieron a manos del gobierno en 1982-1983 a raíz del gran colapso sistemático de la economía chilena”,¹² pero que fueron rápidamente retransferidas al sector privado en 1984-1985. La tercera ola de privatizaciones fue anunciada por el gobierno militar en 1985, enajenándose 30 empresas públicas entre 1985 y 1989. Para fines de 1989 las empresas públicas en Chile se habían reducido a 45, de más de 200 en 1974 y 75 en 1970. En México, país que siguió, las privatizaciones iniciaron en 1983 y se intensificaron en 1989. El total de empresas paraestatales se redujo de 1,155 en 1982 a 221 en 1992. Poco más de un tercio fueron ventas propiamente tales, siendo el resto liquidaciones, fusiones de empresas y traspasos a las autoridades locales.¹³ El ejemplo fue seguido por Argentina en 1989; Brasil, en 1991; Venezuela, en 1990, de modo que “La mayor parte de los países restantes de la región se encuentran en etapas menos avanzadas del proceso de privatización. Sin embargo, ya en 1992 todos los gobiernos, salvo el de Cuba, habían efectuado anuncios de importantes programas en esta dirección y la mayoría había al menos iniciado la enajenación de algunas de sus empresas públicas”.¹⁴

La evaluación de los resultados de estos procesos es obviamente una discusión ideológica. Sin embargo, hay algunos hechos establecidos que

¹¹ Samuel Lichtensztejn. “Las dos caras de la presente crisis estatal en América Latina”, en *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, p. 456.

¹² CEPAL. *La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social*, p. 31.

¹³ *Loc. cit.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 32.

vale la pena destacar. No hay duda sobre la filiación de las posiciones ideológicas: por ejemplo, el documento ya citado de la CEPAL cita a su vez una publicación del Banco Mundial diciendo que “a su propia pregunta ¿Convierten las enajenaciones al mundo en un lugar mejor, o no?, el Banco Mundial responde con un “rotundo sí”,¹⁵ pero esa misma seguridad parece conducir a la relativización de otros elementos que no carecen de importancia a la luz de la experiencia ya observada. Como señalaba un economista de mucho prestigio, “las privatizaciones deben efectuarse con una menor preocupación por la forma correcta de realizarlas y con mayor énfasis en llevarlas a cabo rápidamente (Woodrow Wilson Center, 1991)”.¹⁶

La experiencia latinoamericana es ilustrativa. Un problema de las privatizaciones es la falta de transparencia de los procesos de adjudicación de las empresas transferidas. Tanto en los casos de Chile como de México se señalan deficiencias en la disponibilidad de información por parte del público acerca de estas decisiones. “Por ejemplo, el ‘libro blanco’ de México, formalmente una excelente idea, no está a disposición del público general y, por ende, resulta difícil juzgar objetivamente temas tan importantes como la objetividad de la selección del banco agente, la valorización de la empresa, el precio base y los procesos de reclutamiento, la negociación y la precalificación (implícita) de los compradores potenciales. Una experiencia similar tuvo lugar en Chile durante 1985-1989, en donde tampoco estuvo disponible para el público en general una parte de la información precisa sobre el proceso de negociación con los compradores. En la primera etapa de las privatizaciones en Argentina, la transparencia fue muy cuestionada debido a la práctica de negociaciones secretas con los nuevos propietarios después de la privatización, tendientes a modificar las condiciones acordadas públicamente”.¹⁷ Estos cuestionamientos pueden ser desechados, incluso de antemano como ya se ha visto, por ser problemas de ética o formales, que afectan al cómo se

¹⁵ *Ibid.*, p. 43.

¹⁶ *Ibid.*, p. 44.

¹⁷ *Loc. cit.* Sobre Argentina en particular, véase Horacio Verbitsky. *Robo para la corona*.

llevan a cabo estos procesos pero que nada dicen respecto de su conveniencia para la economía de un país. Sin embargo, otro problema que aquejó a estos procesos es la presencia de subsidios ocultos directa o indirectamente en la venta de algunas empresas. "Al respecto, llama la atención la existencia de un doble estándar entre los partidarios de ajustes económicos estructurales, quienes por un lado rechazaban manifiestamente los subsidios ocultos en sectores sociales y no obstante pasaron por alto los subsidios en el precio de venta, ocultos ya sea en la subvalorización de las empresas públicas y/o en la oferta de condiciones crediticias más favorables que aquellas prevalecientes en el mercado".¹⁸ Aquí, aparte de la cuestión moral, está la consistencia ideológica de por medio. Más aún cuando se trata de una ideología que no sólo se precia de científica sino que se ha erigido en árbitro de la cientificidad de todo planteamiento en economía. Sin embargo, esta objeción también se puede reducir a un cuestionamiento a los procedimientos pero no a la sustancia del proceso, con lo cual la presencia de subsidios puede ser un problema de ética o simplemente un detalle técnico.

Otro campo donde las privatizaciones tienen un impacto ideológico muy importante, además del económico y social, es el de los servicios sociales como la salud y los sistemas de pensiones. En estos rubros, y en el de la educación, es donde se ubicaron quizá los hechos más notorios del "populismo" latinoamericano, asociado con el Estado "desarrollista", versión latinoamericana del Estado benefactor, si bien los logros en calidad y cobertura de los servicios ofrecidos por la versión subdesarrollada no se comparan con los logros de aquellos países que sirvieron de paradigma en Europa al modelo después de la Segunda Guerra Mundial.

De nuevo en este campo el ejemplo chileno es importante por la radicalidad alcanzada en las reformas de estos servicios y por la carga ideológica que las ha rodeado. En el caso de la salud, se partió de una situación en que, en la década de los sesenta, el Servicio Nacional de Salud (SNS) era responsable de la cobertura del 100% de la población

¹⁸ *Loc. cit.*

en acciones de fomento y protección y del 80% en acciones de recuperación de la salud, absorbiendo el 90% del gasto público del sector y siendo el propietario del 93.5 de las camas hospitalarias del país.¹⁹ En la nueva situación, en años recientes, aproximadamente un 24% de los egresos de hospital se producen en el sector privado con fines de lucro, financiado por seguros privados, y casi un 33% de las consultas médicas se producen en el sector privado, ya sea financiado por seguros privados (18.6%), o bien por el seguro de salud estatal (14.09%).²⁰

Desde el punto de vista cuantitativo puede no parecer impresionante la cobertura de los nuevos servicios privados, pero hay que recordar que éste es un problema que en Estados Unidos, el país donde probablemente los servicios de salud son financiados en mayor proporción por seguros privados, no ha podido ser solucionado.²¹ Sin embargo, el impacto ideológico de la comercialización de los servicios médicos, con la publicidad que se da por ejemplo a la incorporación de tecnología, es mucho mayor. Por ejemplo, la privatización de la salud es celebrada como parte de la "Revolución silenciosa" que tuvo lugar bajo la dictadura de Pinochet en los siguientes términos: "Para una primera aproximación al sorprendente mundo de los servicios de salud prestados por empresas privadas nada mejor que recorrer a pie las primeras tres cuadras de la avenida Salvador, en Santiago, las que se han transformado en un 'barrio médico'. En menos de cuatrocientos metros, compiten entre sí diecisiete compañías que ofrecen los más variados servicios, desde rayos X, laboratorios y tomografía computarizada, hasta atenciones de cirugía plástica".²²

"Entre los fenómenos curiosos de la privatización de la salud está el cambio en las enfermedades más frecuentes. La consulta por resfrió es la más común entre los afiliados a ISAPRES (Instituto de Salud Previsional), y no lo era en el sistema estatal. La razón no reside en

¹⁹ Eduardo Morales. *Sistema político, planificación y políticas públicas. La política de salud, Chile 1964-1978*, p. 47.

²⁰ República de Chile. *Tarjeta de presentación. Situación y atención de la salud en Chile*, p. 25.

²¹ Eric Eckholm. *Introducción al Plan de Salud del Presidente Clinton*.

²² Joaquín Lavín. *Chile. Revolución silenciosa*, p. 133.

que ahora la gente se resfríe más, sino en que en el sistema estatal, en el que había que levantarse a tempranas horas para conseguir número para ser atendido, nadie pasaba esas molestias por un simple resfrío".²³

Hay varias cosas discutibles en estos planteamientos, desde la eficiencia de los servicios prestados (por ejemplo, existen sospechas con fundamentos plausibles de que estas privatizaciones estimulan las cirugías innecesarias, que constituyen un riesgo para la salud) hasta el hecho indiscutible de que la privatización alcanza su límite en la capacidad de la población para financiar estos servicios de manera rentable. Los actores centrales de estos procesos de privatización son los seguros privados, que se benefician de subsidios considerables provenientes del Estado al serles trasladada la población cubierta, y los prestadores de servicios privados, al hacerse cargo de la atención de aquella parte de la población que sólo puede usar el seguro estatal (por ejemplo, los viejos). Esto contribuye a la estratificación de la población en términos de acceso a los servicios. En Chile el negocio de la salud en sus múltiples aspectos está en franca expansión. Por ejemplo, los laboratorios clínicos "cuya razón de ser reside en atender los pedidos y demandas de los más de veinte Institutos de Salud Previsional [...] que atienden a 330,000 familias chilenas [...] y administran cotizaciones por un valor de 120 millones de dólares al año".²⁴ Hay que notar que la población cubierta sería alrededor del 13% de la del país.

El otro frente privatizador abierto en Chile por la dictadura militar fue la seguridad social. En lo fundamental, se pasó de un sistema de reparto, sustentado en principios de solidaridad, a uno de capitalización de fondos basado en el ahorro individual en el que "el monto de los beneficios depende del propio esfuerzo, ya que los beneficios son proporcionales a los aportes, y los cotizantes disponen de libertad para elegir la empresa a la que confían la administración de tales aportes".²⁵ Para esto se diseñó un tipo de institución especializada, las administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y en el comienzo,

²³ *Ibid.*, p. 135.

²⁴ *Ibid.*, p. 134.

²⁵ Augusto Iglesias y Rodrigo Acuña. *Sistema de pensiones en América Latina. Chile: experiencia con un régimen de capitalización, 1981-1991*, p. 10.

apenas entró en vigor la reforma previsional, en 1981, se ofrecieron incentivos a los trabajadores para trasladarse del sistema antiguo al nuevo. En los primeros 18 meses se afilió al nuevo sistema casi un 40% de la fuerza de trabajo, pero a partir de 1983, cuando se hizo obligatoria la afiliación a este sistema para todos los asalariados que iniciaran labores por primera vez, la proporción de afiliados comenzó a crecer hasta alcanzar casi un 80% en 1990.²⁶

La estructura de este sistema ha mostrado una fuerte tendencia a la concentración: el número de las AFP casi no ha cambiado desde el comienzo. En 1981 eran 12, descendiendo a 11 en 1985 debido a la fusión de dos de ellas y se eleva a 14 a fines de 1990 por la fundación de tres nuevas (en 1986, 1988 y 1990), de las cuales una se encontraba en disolución en esas fechas.²⁷ Sin embargo, en lo que respecta a la distribución de los afiliados entre las administradoras la concentración es también muy fuerte: "En diciembre de 1990, las tres AFP de mayor tamaño concentraban casi dos tercios del total de afiliados; y las cinco mayores, poco más del 83%".²⁸ Esta privatización de la seguridad social muestra con claridad que más que un "retiro del Estado", el cambio en la base de los principios de organización de este sistema representa una nueva forma de relación del Estado con el sector financiero. Aparte del traslado de recursos estatales con que se inaugura el nuevo sistema, al comienzo se produce una fuerte concentración de las inversiones de las AFP en instrumentos emitidos por instituciones financieras, los que llegan a representar alrededor del 75% de la inversión total. "Luego, y a medida que el Banco Central comienza a emitir títulos de deuda para financiar los programas de ayuda a las instituciones financieras puestos en marcha para encarar el colapso del sector, aumenta el porcentaje de inversión en títulos estatales y cae aquella en instrumentos bancarios".²⁹

La acumulación de recursos en el sistema ha sido significativa para el ahorro interno de la economía chilena y ha atraído a accionistas

²⁶ *Ibid.*, p. 76.

²⁷ *Ibid.*, p. 86.

²⁸ *Ibid.*, p. 77.

²⁹ *Ibid.*, p. 98.

extranjeros que participan en las dos más grandes AFP, siendo mayoritarios en una de ellas. En este caso, como en el de la privatización de los servicios de salud, el ejemplo chileno, con diferentes modalidades, profundidad y ritmo, ha marcando una tendencia que ya se observa en otros países latinoamericanos. En el caso de México, ambos procesos de privatización están en curso pero ninguno ha dado lugar a la aparición de nuevos tipos de instituciones formadas para captar y administrar esos recursos. Los seguros médicos privados se han desarrollado como una rama más de las compañías aseguradoras ya existentes y el nuevo sistema de seguridad social, basado en la capitalización individual, ha sido entregado a los bancos privados (Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR). Ninguno de estos cambios ha significado la liquidación previa del sistema estatal preexistente.

Como parte de la política general de ajuste, y su secuela de aumento de la pobreza y el empleo informal, estos cambios contribuyen a la segmentación y segregación de la población. Así como los seguros médicos dejan a cargo del Estado la atención a la salud de los pobres y los ancianos, el sistema de seguridad privado capta a sólo poco más de un 3% de trabajadores independientes, que en el caso de Chile se estimaban en poco más de 25% de la fuerza de trabajo, de los cuales la mayoría se cuenta entre los más pobres de la población.³⁰

Otro elemento de la retirada o adelgazamiento del Estado ha sido la disminución de la participación en el empleo. Una parte de los empleados estatales liquidados han engrosado las filas de la informalidad o el desempleo, pero otro segmento de profesionistas, antes empleados en tareas de investigación aplicada dentro del sector público, ha generado un sector que bajo diferentes formas (ONGs, empresas de consultoría, mercadeo o publicidad) siguen siendo dependientes de los contratos del sector público, constituyendo una verdadera clientela de funcionarios y políticos. Estos conjuntos configuran, al igual que los otros tres sectores objeto de privatización considerados (empresas públicas, servicios de salud y seguridad social), estructuras fuertemente oligopólicas, cuando no muy cercanas a

³⁰ *Ibid.*, pp. 76-77.

monopolios sectoriales, lo que constituye una contradicción con la ideología que justifica todos estos cambios en términos de aumento de libertades, todas ellas representadas por mayores opciones en el "mercado".

Es importante recordar que esta idea de libertad asociada al mercado es una pieza central de la ideología que ha llegado a ser dominante en las ciencias sociales latinoamericanas, al punto que buena parte de las discusiones acerca de los procesos de democratización de la década de los ochenta terminan por avalar concepciones de alguna manera "schumpeterianas" de la democracia, considerándola como sólo un método más realista (*truer to life*) para seleccionar un gobierno. "El método democrático es aquel arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las cuales los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por los votos del pueblo".³¹ La idealización del mercado, como modelo general para la organización de la sociedad y de análisis para todas las disciplinas de ciencias sociales, tiene efectos teóricos y metodológicos trascendentes. Sin embargo, el efecto ideológico es más importante, puesto que una vez aceptado el mercado como modelo, la existencia de fenómenos como los señalados aquí quedan reducidos a objeciones morales, a ciertas deformaciones o perversiones de un modelo que, sin embargo, conserva su valor normativo. La crítica debe comenzar, entonces, por buscar una alternativa conceptual que proporcione un punto de partida diferente, que evite los juicios morales sobre el funcionamiento del nuevo modelo de desarrollo. Esto no significa renunciar a la fuerza político-ideológica que los juicios morales acerca del funcionamiento de las sociedades tienen como base de la búsqueda de alternativas de acción. Sin embargo, esa misma búsqueda será más fructífera en tanto las construcciones conceptuales en que se apoye sean más precisas y objetivas.

Las ideas liberales dominantes hoy en América Latina se basan en una separación entre economía y política que se encarnaría en la que se da entre mercado y Estado, siendo aquél el modelo de organización

³¹ J. A. Schumpeter. *Capitalism, Socialism and Democracy*, p. 269.

de la sociedad civil; este sería el fundamento de la coincidencia de capitalismo y democracia. Por otra parte, el carácter democrático del capitalismo estaría basado en su coincidencia con el mercado, que es definido a través de su idealización normativa como transparente, competitivo, etc. Es a partir de estas identidades conceptuales que todo el edificio ideológico justificatorio de la actual situación de América Latina se construye, frente al cual todas las críticas resultan desechadas por contener juicios morales no pertinentes, que se basan en hechos coyunturales en los que se pueden observar desviaciones, corrupciones o perversiones del modelo que obedecen a ineficiencias técnicas o desviaciones de conducta de empresarios o funcionarios que, en todo caso, no afectan la estructura, la naturaleza del modelo ni los resultados que de él se esperan a largo plazo. Esta es una caracterización de la situación ideológica en el campo de las ciencias sociales que permite entender algunos extraños consensos, como el que supone una disminución del papel del Estado en la economía, demostrada a través de los procesos de privatización a los que hemos hecho referencia por medio de algunos casos representativos o, incluso, paradigmáticos.

Una crítica de estos procesos, para evitar la trampa ética que permite descalificarla por referirse a casos particulares, tendría que buscar bases conceptuales distintas. Esto significa en lo fundamental rechazar la identificación de mercado y capitalismo, que es la pieza central del basamento ideológico actual. Esta separación es posible establecerla a partir de la conceptualización de Braudel,³² quien señala que, si bien los mercados existen, no son lo mismo que el capitalismo; que el rasgo distintivo del capitalismo es el monopolio, como lo enfatiza Wallerstein señalando la significación del concepto de Braudel: "Adam Smith y Karl Marx compartían algunas de estas opiniones. Uno de sus puntos de vista comunes más fundamentales fue considerar normal la competencia capitalista —normal desde el punto de vista ideológico y normal desde el punto de vista estadístico— y considerar excepcional el monopolio, contra el que había que luchar [...] Pero desde el punto de

³² Fernad Braudel. *Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII*. Una apretada síntesis se encuentra en *La dinámica del capitalismo*, del mismo autor.

vista estadístico, no es cierto en absoluto que el monopolio sea poco frecuente. Todo lo contrario. Las pruebas son numerosísimas (basta leer a Braudel): no sólo los monopolios siempre han existido en el capitalismo, sino que siempre han desempeñado un papel primordial. Además, siempre eran los más poderosos y los que más capital acumulaban quienes controlaban dichos monopolios. Hasta tal punto que toda su aptitud para amasar seriamente capital dependía de su capacidad para erigir tales monopolios".³³ Una segunda característica de esta conceptualización del capitalismo como monopolio, menos braudeliiana quizá pero que Wallerstein defiende a partir de los escritos de Braudel, es que "todo monopolio es político". Puede ser que no se trate del propio Estado del capitalista, en el sistema mundial, pero todo monopolio está respaldado en la acción de algún Estado.

Esto permite revisar lo que ha ocurrido a los países de América Latina bajo una luz algo diferente. La supuesta retirada del Estado para dejar campo al mercado aparece más como la intervención estatal para crear una serie de monopolios a través de los cuales el capital financiero ha penetrado campos en los que antes no intervenía, por razones que un estudio histórico tendría que poner en claro, pero que muy probablemente tienen que ver con la poca rentabilidad que ofrecían antes o con el desarrollo de nuevos instrumentos del mismo capital financiero. De tal modo que no sólo se presta la garantía de los Estados latinoamericanos a esta nueva estructura monopólica, sino que el Estado ha hecho una contribución nada desdeñable a la capitalización inicial de estos nuevos monopolios a través de traslados, legítimos o no, abiertos o no, de fondos públicos a bolsillos privados, por medio de subsidios, contratos y otras formas de transferencia. Por lo demás, la experiencia chilena de 1982-1983 muestra que cada vez que el capital privado se vea en problemas, el Estado seguirá corriendo al rescate. Esto permite separar la crítica moral, que no hay que desechar porque sigue siendo importante en la confrontación ideológico-política, pero permite reformular la crítica en el campo del conocimiento mostrando que no son los problemas

³³ Intervención de Wallerstein en Braudel. *Una lección de historia*, pp. 107-108.

morales, en tanto conductas desviadas, lo que hace criticable el modelo de desarrollo y la idea de la retirada del Estado. Lo que ocurre es que el nuevo modelo de desarrollo de inspiración liberal sólo ha redefinido las formas de intervención estatal en la economía, lo cual queda oculto por la conceptualización que parte de la dicotomía Estado-mercado.

Bibliografía

- Bardón, Alvaro, Camilo Carrasco y Alvaro Vial. *Una década de cambios económicos. La experiencia Chilena 1973-1983*, Santiago, Andrés Bello, 1985.
- Braudel, Fernand. *La dinámica del capitalismo*, México, FCE, 1986.
- . *Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII*, 3 ts., Madrid, Alianza Editorial, 1984.
- . *Una lección de historia*, Madrid, Mondadori, 1994.
- CEPAL. *La cumbre social. Una visión desde América Latina y el Caribe*, Santiago, 1994.
- . *Balancé preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1993*, Santiago, diciembre de 1993.
- . *Panorama económico de América Latina 1994*, Santiago, septiembre de 1994.
- . *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, Santiago, 1990.
- . *La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social*, Santiago, 1994.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, working papers, Washington, The World Bank, 1989.
- Iglesias, Augusto P. y Rodrigo Acuña R. *Sistema de pensiones en América Latina. Chile: experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991*, Santiago, SRV Impresos, 1991.
- Lavín, Joaquín. *Chile. Revolución silenciosa*, Santiago, Zig Zag, 1987.

- Lichtensztein, Samuel. "Las dos caras de la presente crisis estatal en América Latina" en Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado (comps.) *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, FLACSO-Universidad de Guadalajara-Miguel Angel Porrúa-Librero Editor, 1991, pp. 447-459.
- Morales, Eduardo. *Sistema político, planificación y políticas públicas. La política de salud, Chile 1964-1978*, Santiago, FLACSO, 1981.
- Prebisch, Raúl. "Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica", *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), agosto de 1982, núm. 17.
- República de Chile. *Tarjeta de presentación. Situación y atención de la salud en Chile*, Santiago, Ministerio de Salud, 1992.
- Eckholm, Erik. "Introduction", en *The President Health Security Plan*, New York, The White House Domestic Policy Council, Times Books, 1993.
- Schumpeter, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Unwin University Books, 1970.
- Verbitsky, Horacio. *Robo para la corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires, Planeta, 1991.

El Estado de derecho latinoamericano: vicisitudes y problemas

*Marcos Kaplan**

El Estado de derecho ha tenido en los países de América Latina una emergencia tardía y un desarrollo insuficiente; una existencia precaria en una situación de crisis casi permanente. Su propuesta doctrinaria y técnica, su puesta en práctica, su vigencia y su eficacia se relacionan con una doble problemática: por una parte, la naturaleza y funciones del Estado en general y, por la otra, las posibilidades y logros, los alcances y límites del proceso y del régimen democráticos; todo ello en el contexto de los proyectos e intentos de crecimiento, modernización e integración en la economía globalizada.

I. Las constantes históricas

Desde la conquista y colonización ibéricas, el Estado de la mayoría de los países latinoamericanos—considerado como aparato, institución, encarnación de élites públicas y actor central de la sociedad— ha tendido cada vez más al intervencionismo, la autonomización y la supremacía, en una dinámica propia de centralización, de omnipresencia

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

2

y omnipotencia. En la fase de independencia y organización nacionales del siglo XIX y parte del XX, el Estado surge y avanza bajo el condicionamiento de sus contextos internos y externos, pero no bajo su determinación rígida ni como mero reflejo o producto de aquéllos. Estado y élites públicas son más productores que productos; son creadores de una nación a la que preexisten, actores primordiales en la estructuración y el funcionamiento de la economía, la sociedad y el sistema político. Estado y élites públicas (intelectuales, políticas, militares) se autoconstruyen y se autodesarrollan, con una realidad y una lógica propias y con sus principios inherentes de determinación; se dotan de aparato, de institucionalización y de espacio autonomizado. Se diferencian e imponen respecto a una "sociedad gelatinosa", incapaz de autorregulación, apenas coextensa con la oligarquía socioeconómica en emergencia y sus periferias (socioculturales y espaciales); extraña a las mayorías sin participación ni representación propias en un mercado político extremadamente restringido. Estado y élites públicas se diferencian relativamente de las nuevas oligarquías, las co-producen y co-organizan; son factor decisivo en la definición de la hegemonía, coparticipan en ésta con la clase socioeconómicamente dominante; se integran en parte con ella, a partir y a través del control del aparato gubernamental y de sus modalidades de uso.

Las élites públicas, primero y ante todo por sí mismas pero también y cada vez más en acuerdo con las oligarquías, construyen el Estado y lo dotan de un ordenamiento político-militar, de una legalidad y una institucionalización que rigen y garantizan la adquisición y el ejercicio del poder, el monopolio y la organización de la violencia, la definición y la estabilización de la solución hegemónica, la adopción de un tipo de economía y sociedad, la estructuración y el reajuste del sistema nacional en función de los requerimientos del camino adoptado de desarrollo y de la integración internacional.

El modelo de régimen político y de Estado, que las élites públicas importan y adaptan, se superpone a una heterogeneidad de fuerzas, estructuras y prácticas tradicionales que lo rechazan o lo refractan y desvirtúan en su funcionamiento y sus resultados. La dependencia externa, los fuertes desniveles internos, la concentración del poder

socioeconómico, impiden o restringen la unidad y supremacía del Estado, la vigencia y los alcances de la participación popular y de la democracia representativa y del Estado de derecho.

Desde la independencia y la organización nacionales hasta la fecha, el proyecto de incorporación al proceso mundial de modernización, los prototipos de economía y sociedad, de cultura, de Estado y democracia, el camino de desarrollo, provienen de un marco de referencia externo. Han sido trasplantados a los países latinoamericanos por sus élites dirigentes y grupos dominantes, desde países desarrollados de la época, e interiorizados como componentes nacionales. Proyectos, prototipos, realizaciones, han creado una historia y una especificidad propias; sus entrelazamientos e interacciones; sus redes y constelaciones de fenómenos, formas y dinanismos. Han sido, además, anticipatorios respecto a las premisas y bases que deberían haber tenido y a los contenidos y resultados que pretendieron tener o prometieron lograr.

La incorporación al sistema económico-político mundial y la sumisión a los patrones de división mundial del trabajo (además del permanente peligro de retraso y desajuste) convirtió al uno y a los otros en marcos de referencia impositivos y cambiantes. Se impuso y aceptó la restructuración interna de los respectivos países como un ajuste pasivo a las coacciones exteriores, para posibilitar la inserción en el sistema económico-político mundial, el crecimiento y la modernización interiores, la instauración y continuidad del nuevo sistema de dominación.

La permanente búsqueda de caminos y soluciones mediante la importación de fórmulas y formas externas, con el consiguiente peligro permanente de desajuste y retraso, ha llevado además a subestimar o negar la importancia y la necesidad de producir internamente los prerrequisitos, los componentes y los resultados del crecimiento, la modernización, el cambio social, el Estado nacional, la democracia, la cultura, la ciencia y la tecnología. Los países latinoamericanos han carecido de las expresiones, las similitudes o las equivalencias del Renacimiento y de la Reforma religiosa, del Siglo de las Luces, del espíritu burgués y la empresa capitalista, de la sociedad civil,

de la revolución democrática, del principio de ciudadanía, del Estado de derecho.

Modernización, Estado nacional, imperio de la ley, democracia, han sido siempre proyecciones anticipatorias y promesas incumplidas, completamente o en un grado significativo, por la carencia de reales prerequisites, componentes, proyecciones y mecanismos de refuerzo y multiplicación. El prototipo de democracia que las élites públicas importan y aplican se anticipa a la realidad y a la democratización. Este se irá dando en oleadas sucesivas, con flujos y reflujos, con movimientos y resultados de inclusión y exclusión, ascensos y desbordes, reajustes y estabilizaciones, recuperaciones y regresiones.

Estas carencias acumulativas y autopetruadas han estado presentes y han incidido negativamente sobre los rasgos y los logros de los respectivos desarrollos nacionales hasta la época actual. De ello dan testimonio las formas y fases del desarrollo político que pasan por la independencia, las guerras civiles, la organización del Estado y la invención productora de la nación, la transición desde fines del siglo XIX a la Gran Depresión de la década de 1930 y la crisis estructural permanente de las últimas décadas.

2. La era de la crisis estructural permanente

Hacia 1930, los principales países de América Latina disponen ya de un Estado como maquinaria político-administrativa, encarnada en élites públicas más o menos disociadas de lo que tendería a ser una protosociedad civil, con la pretensión de tutelarla, controlarla y dominarla; estructurarla y orientarla en lo económico, someterla en lo social y lo cultural.

En esta disponibilidad, entre potencial y efectiva, para la autonomización, la supremacía y la rectoría de la sociedad y de su desarrollo, el Estado entra en la fase contemporánea de crisis estructural permanente que se abre desde los años de 1930. En ella se incrementan el intervencionismo y la autonomización del Estado y las élites públicas, a partir de su desarrollo preexistente y de su lógica propia, pero también

a través de las modificaciones en el modo de inserción en un sistema internacional cambiante y en una nueva división mundial del trabajo, del crecimiento y la modernización, de los cambios y conflictos sociales y cultural-ideológicos, de la tensión entre sistema y camino de desarrollo y procesos democratizadores, de las crisis políticas.

El nuevo sistema internacional al que deben ajustarse los países latinoamericanos se caracteriza por la interdependencia asimétrica, la concentración del poder mundial en dos superpotencias como polos de bloques, la nueva división mundial del trabajo. En la pirámide resultante, los países latinoamericanos se incorporan casi totalmente a la hegemonía de Estados Unidos. Sufren una constelación de fenómenos y procesos de dominación/dependencia, explotación y desarrollo desigual, que los constituye y mantiene con una baja capacidad para la autonomía en lo interno y en el manejo de las relaciones internacionales.

La nueva división mundial del trabajo se impone a los países y Estados de América Latina, sobre todo en lo que respecta a la conversión de las empresas transnacionales en actor decisivo; a la redistribución de papeles y funciones en el sistema productivo mundial en una perspectiva planetaria; a la centralización de los principales órganos e instrumentos de poder y decisión en los polos y cumbres de los países desarrollados; a la creciente integración de la economía y la política mundiales en un sentido de interdependencia asimétrica. De todo ello surgen las demandas de reajuste de las condiciones y objetivos de los países latinoamericanos, para su armonización con los requisitos y fines de un nuevo orden mundial, así como la imposición de una revisión restrictiva del principio de soberanía y de la autonomía y supremacía del Estado nacional.

A esta inserción internacional corresponde, como la cara interna de una realidad única, un tipo de crecimiento y modernización, una marea de cambios y conflictos sociales y cultural-ideológicos, que integran un proyecto y un camino de desarrollo neocapitalista tardío y periférico. Su resultado ha sido un crecimiento parcial y dependiente y una modernización superficial, que se disocian del desarrollo integral, lo desplazan y virtualmente lo imposibilitan. Un crecimiento insuficiente y desequilibrado presupone y refuerza el monopolio de

sus beneficios por minorías nacionales y extranjeras; la redistribución regresiva del ingreso, la riqueza y el poder; la depresión en los niveles de empleo, remuneración, consumo y bienestar para la mayoría de la población. Los grupos mayoritarios son condenados a la frustración de sus necesidades y expectativas de participación, a la reducción de sus opciones y posibilidades de progreso. El proyecto y el camino tienen una naturaleza y una dinámica de tipo reclasificador, concentrador y marginalizante. Ellas se manifiestan en términos de países (ampliación de la brecha entre los centrales y los periféricos latinoamericanos y entre estos últimos), entre ramas y sectores de la economía, entre polos urbanos y regiones rurales, entre clases y grupos.

Operaciones de diferentes variedades de conservadurismo modernizante, que expresan y realizan la ideología y la política del desarrollismo neocapitalista, irrumpen y se imponen bajo la forma de un modelo productivista-eficientista-consumista-disipatorio. Regido por la idea de crecimiento (unidimensional, unilineal, necesario, ilimitado), el proyecto y su cumplimiento tiene consecuencias de tres órdenes: reduccionismo, fatalismo, conformismo, selectividad destructiva. El desarrollo es concebido y buscado sólo como repetición del paradigma de evolución capitalista occidental, reinterpretado bajo las coacciones de la subordinación a las metrópolis y a la nueva división mundial del trabajo (cfr. *infra*).

Crecimiento y modernización diversifican y complejizan las principales fuerzas y estructuras, relaciones y procesos de la sociedad, y a ésta en su totalidad, con tendencia a la creciente heterogeneidad del conjunto. Viejos y nuevos patrones de estratificación y movilidad se superponen y entrelazan, sometiendo clases y grupos a condicionamientos múltiples y contradictorios. La transición no es consecuencia de un proyecto deliberado de clase, grupo o élite para promover o aprovechar los cambios. Estos se producen sobre todo por factores externos (crisis económicas, políticas y militares; Nueva División Mundial del Trabajo; confrontaciones entre potencias y bloques) o como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales a favor del sistema y de los grupos gobernantes y dominantes.

Debilitada su hegemonía, la oligarquía tradicional se adapta y autotransforma como nueva élite oligárquica, flexible y permeable para absorber y controlar los cambios. Son de aparición tardía, relativamente débiles, carentes de autonomía y de proyecto histórico tanto el empresariado nacional como las clases medias, los trabajadores y marginales urbanos, los grupos campesinos. Pueden movilizarse y cuestionar la dominación tradicional, pero no afectarla seriamente ni imponer una alternativa de hegemonía y proyecto. La capacidad para regir la nación es perdida en parte por algunos, sin ser totalmente ganada por otros.

En lo sociopolítico, la excepcionalidad se normaliza, la transición se vuelve permanente. Elementos de progreso, de estancamiento y regresión, una diversidad de fuerzas y formas heterogéneas entrechocan y se entrelazan sin una reestructuración integradora bajo el signo de alguna racionalidad alternativa. Las ideologías proliferan y coexisten, se combaten, se influyen y entremezclan. Los partidos y movimientos políticos se multiplican. Se crean o se refuerzan trabas para el logro de formas racionales de acción política, la formación de consensos amplios, la oferta de respuestas a las interrogaciones y dilemas del desarrollo y a las crisis socioeconómicas y políticas. Por la confluencia de dos grandes líneas se generaliza un tipo de crisis política. Por una parte, el camino de desarrollo neocapitalista desplaza, disuelve o integra formas anteriores de dominación e instaura las suyas. Masas de población son liberadas de jerarquías tradicionales, reestructuradas y movilizadas, incitadas a multiplicar sus necesidades y demandas. A la inversa, el neocapitalismo periférico despliega su dinámica concentradora/marginalizante y multiplica con ello tensiones y conflictos. Los portadores y beneficiarios del proyecto de desarrollo se inclinan a favor de la creciente concentración del poder y de la imposición de un orden autoritario perdurable. Estado y grupos gobernantes, poderes externos, élites oligárquicas y órdenes institucionales (fuerzas armadas, Iglesia) se reservan los principales centros e instrumentos de decisión y acción sociopolíticas.

Grupos dirigentes y dominantes encuentran, sin embargo, crecientes dificultades para la reproducción y avance del sistema. Divididos en

fracciones competitivas, enfrentados a movilizaciones y conflictos de absorción y control difíciles, presienten o constatan la amenaza de una creciente entropía del sistema. Situaciones recurrentes de lucha social, inestabilidad política, reducción de la legitimidad y del consenso, insuficiencia de la coerción normal, descontrol, vacíos de poder, crisis de hegemonía, se manifiestan y vehiculan en la proliferación de ideologías, movimientos y partidos, regímenes y proyectos políticos. La mayoría de los intentos y experimentos políticos aparece, en mayor o menor grado, a la vez como reflejo, continuidad y tentativa de superación de la crisis; afectan el orden político tradicional pero no lo destruyen, en medidas variables lo preservan.

Estas circunstancias y fenómenos dificultan a la vez el mantenimiento de la vieja hegemonía, su renacimiento con modalidades y recursos diferentes, la vigencia y avance de la democratización. Se evidencia la contradicción entre el crecimiento y la modernización neocapitalistas, por una parte, y la democratización y la crisis política por la otra. Se intentan soluciones definitivas a la contradicción, mediante regímenes autoritarios o incluso neofascistas. Todo ello ha sido inseparable del avance del intervencionismo y autonomización del Estado, primero, y luego también de su crisis y de los intentos de su reforma.

III. El Estado

Estado y élites públicas aumentan sus intervenciones, funciones y ámbitos, sus poderes e instrumentos; tienden al monopolio político y a la autonomización; se convierten en actor central, factor decisivo en la configuración y el funcionamiento de la sociedad, de su reproducción y sus cambios. El Estado asume la garantía de las condiciones de reproducción y crecimiento del neocapitalismo periférico; la regulación de sus conflictos y tendencias entrópicas; todo lo que no puede resultar de la espontaneidad del mercado y de la empresa privada.

Servidor del sistema, de su crecimiento, de las grandes empresas privadas, pero necesariamente atento a las exigencias de la racionalidad

de conjunto de unos y otras, a las demandas y presiones de clases subalternas y dominadas, y orientado sobre todo por sus propias necesidades e intereses, el Estado se institucionaliza a sí mismo y a las principales fuerzas, relaciones y estructuras de la sociedad. Es productor de legitimidad y consenso para su propio poder y para el sistema. Instaura y reajusta el orden jurídico. Asume y realiza funciones de organización colectiva y políticas socioeconómicas, de coacción social, cultural-ideológicas y educacionales, de relaciones internacionales.

En lo socioeconómico, el Estado interviene en la disponibilidad y uso de recursos, la producción y distribución de bienes y servicios y de ingresos, la jerarquización de necesidades y la disponibilidad de sus satisfactores, la fijación de fines y opciones. El Estado se va volviendo empresario, creador y administrador de servicios, de infraestructuras económicas y sociales, de actividades de base y de avanzada. Produce, compra y vende bienes y servicios. Es inversor directo y sostén de la inversión privada. Contribuye al mantenimiento de los niveles de ocupación, ingreso y consumo de la población y a la capacidad adquisitiva del mercado (empleo burocrático, servicios y transferencias sociales). Asegura el financiamiento público de la producción y la rentabilidad de la gran empresa privada. Asume políticas compensatorias, de prevención y superación de crisis (pilotaje global de la economía, medidas anticíclicas, acciones de mero crecimiento y modernización superficial, intentos de desarrollo integral y de planificación).

Estado y élites públicas refuerzan y ajustan un aparato de coacción y control. El mismo asume funciones de represión, de dirección y regulación; de mediación y arbitraje entre clases y grupos, instituciones y espacios, para el manejo de sus contradicciones y conflictos, con miras a la integración y equilibrio sociales, y al logro del más alto grado posible de unidad nacional bajo la égida del Estado.

El Estado se vuelve coproductor, coimportador y codifusor de cultura e ideología, de tecnología y ciencia, de educación para la formación de "recursos humanos". Finalmente, es mediador en las relaciones entre el país y el sistema internacional, entre grupos y procesos internos y externos, entre la dependencia y la autonomía. El

Estado interviene en las condiciones que lo producen y las desarrolla para reforzar su autonomía y primacía. Se hipertrofia, concentra y centraliza nuevos poderes y recursos; defiende sus intereses como aparato/institución/grupo. Se separa de la sociedad y al mismo tiempo la penetra a través de una red de relaciones de dominación y servicio, de simbiosis y parasitismo.

El personal político y administrativo, la burocracia tradicional y la tecnocrática, la civil y la militar, crecen y se refuerzan, se especializan y desarrollan sus intereses y poderes como capa social específica y como tipo de organización. Las élites públicas cumplen funciones de mediación y regulación respecto a clases, grupos e instituciones; establecen relaciones de poder con ellas; las hacen depender del Estado y de sí mismas para su existencia y la satisfacción de intereses. Grupos políticos y administrativos se reclutan en sectores no dominantes, logran en y por el Estado posibilidades de vida, ascenso y poder; organizan y manipulan grupos mayoritarios como base y clientela; generan así subsistemas de poder y constelaciones de intereses que refuerzan sus tendencias autonomizantes. Como expresión extrema de esta tendencia, las fuerzas armadas se politizan; buscan tutelar la nación; tienden a ser élite tecnoburocrática que converge con sectores equivalentes de la tecnoburocracia civil, en acuerdos, proyectos y prácticas gubernamentales.

Mediadores y árbitros en sociedades conflictivas y cambiantes, el Estado y las élites públicas actúan para su propia supremacía como instancia autonomizada de clases, grupos e instituciones, autoconvencidas de su neutralidad. La clase socioeconómicamente dominante, fraccionada y conflictuada, incapaz de conciencia y voluntad unificadas, debe depender del Estado para estructurarse, gozar de hegemonía, defenderse de enemigos y amenazas. El bloque en el poder es heterogéneo, dividido por contradicciones y conflictos de fracciones, presionado por otras clases y grupos. Diferentes sectores y ramas del aparato estatal son sedes del poder de representantes de grupos dominantes y no dominantes, en competencia por su control. Los mecanismos de promoción grupal e individual, la democratización en el reclutamiento del personal del Estado, introducen en éste a políticos

y administradores de origen medio y popular. Los conflictos en la clase dominante, y entre ésta y clases subalternas y dominadas, requieren el arbitraje del Estado, sobre todo en situaciones críticas o convulsivas. Las decisiones del Estado se toman y cumplen, en general, según un orden de prioridades de actores, intereses y objetivos, que favorecen (en orden descendente) a las élites públicas, a las exigencias de la racionalidad global del sistema, a las fracciones más fuertes de la clase dominante, a ésta en su conjunto, a fracciones y grupos más organizados e influyentes de las clases subalternas.

La multiplicación de funciones y poderes del Estado contribuye al avance y refuerzo de su intervencionismo y autonomización, del presidencialismo, y al impacto de todo ello sobre los papeles, modos y grados de participación, y los logros, de los principales actores del subsistema político y de la sociedad civil. El Estado se concentra y centraliza como aparato y foco de poder; se redefine en su naturaleza y funcionamiento. Se coloca fuera de la sociedad y sobre ella; al mismo tiempo la penetra y es presionado y penetrado por ella y sus grupos; se segmenta en fracciones político-burocráticas en competencia y se conflictúa en su propio seno.

En esta triple dinámica, de todos modos tiende el Estado a someter a la sociedad: contribuye a masificarla y atomizarla; a convertirla en cuerpo amorfo, sin órganos de expresión, de participación ni de control de sí misma y del Estado. Con un estilo tecnoburocrático y en un cuadro totalizante, el subsistema de control del Estado supervisa, manipula y uniformiza a clases y grupos, instituciones y regiones. Por y para ello se dan: el crecimiento global y la centralización totalizante del poder público; el ascenso del Ejecutivo en detrimento del Legislativo y del Judicial; el uso cuasi-monopolista y sesgado de los medios de información y comunicación y la manipulación de la opinión pública; la tecnificación de la vida política y administrativa; el avance de la tecnoburocracia, la represión y la militarización.

El Estado tiende al encuadre ideológico, político-administrativo y policial de la nación, a la intrusión en la existencia privada. Registra y usa detalles significativos de la personalidad y la vida individuales, regula sus condiciones de manifestación. En tal sentido se dan y

operan: la documentación identificatoria, el otorgamiento de los *status* profesionales y el permiso para el ejercicio de actividades, el acceso a bienes y servicios públicos, la sindicalización y la corporativización, el control fiscal, la estadística. Las instituciones son estrechamente supervisadas, se publicizan y politizan, pierden independencia, se heteronomizan.

Estado y sociedad civil

Estas tendencias y procesos tienen implicaciones para las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, sobre todo para la ausencia, mera latencia o el subdesarrollo y el papel secundario de la segunda. La sociedad civil ha tenido en los países latinoamericanos diferentes grados de existencia y desarrollo de sus momentos, aspectos y niveles, en parte diacrónicos, en parte sincrónicos.

Así, en algunos países latinoamericanos la sociedad civil realmente existente va emergiendo como tal, y con una esfera propia, entre lo económico y lo político, en tanto expresión de un capitalismo tardío y periférico, de élites oligárquicas en lugar de una burguesía nacional *stricto sensu*, pero también como expresión de las bases y apéndices de uno y otras y del mercado en vías de transnacionalización. La sociedad civil ha tenido, en cambio, menos desarrollo como infraestructura de grupos medios y populares; de sus modos de organización y acción colectivas; de autoidentificación, autoprotección y autorreconstrucción. De hecho, parte de esta segunda dimensión corresponde en gran medida a los espacios de la marginalización y la economía subterránea. Por la combinación de ambos tipos de dimensiones y componentes, la sociedad civil puede irse identificando con una trama de organizaciones e instituciones, económicas, sociales, cultural-ideológicas, políticas; v.gr., religiosas, empresariales, sindicales, educacionales, literarias y artísticas, deportivas, políticas...

A partir de estas bases y contenidos, lo que puede llegar a existir como sociedad civil puede ir convirtiéndose también en arena de constitución y acumulación de fuerzas, ideas e ideologías, fermentos

y canales de cambios, iniciativas, proyectos e intentos; en fuente y vehículo de valores y normas; en base de demandas y arena de conflictos; en espacio y fase del desarrollo de poderes, de ejercicios preparatorios y de producción de insumos para las luchas por la definición de la hegemonía, por la dirección cultural y política de la nación. En esta medida, la sociedad civil puede llegar a ser una zona gris respecto a la sociedad política y al Estado, sin que la primera llegue nunca a separarse ni a subordinarse o confundirse totalmente con la segunda y el tercero. La autonomización y rectoría del Estado a la vez contribuye a promover la emergencia y avance de la sociedad civil, la controla y debilita, impide su expansión y su retroacción influyente sobre la sociedad política y el Estado. La sociedad civil puede, sin embargo, tender además a la adquisición y el desarrollo de un sentido potencial y prospectivo, que eventualmente le permita redefinir su realidad y gravitación propias así como sus relaciones con la sociedad política y el Estado.

Legalidad y realidad. Patrones socioculturales

Estatismo y presidencialismo se expresan y refuerzan también a través del régimen constitucional y jurídico. Este se reajusta, ante todo, en función de la falta de correspondencia entre, por una parte, su formulación "clásica" como modelo de Estado de derecho liberal-burgués y, por la otra, las realidades socioeconómicas, culturales y políticas de las que partió y a las que se aplicó originariamente. La inicial falta de correspondencia se ve luego crecientemente agravada por los impactos de las transformaciones en el sistema internacional y en los modos de inserción en el mismo, por el crecimiento y la modernización, los cambios sociales y los conflictos políticos, los avances del estatismo y el presidencialismo.

El reajuste del régimen constitucional y jurídico se da sólo excepcionalmente como autotransformación de aquél a partir de sus supuestos y mecanismos (v.gr., la Constitución Mexicana de 1917). Así, en la totalidad de los casos el constitucionalismo y la legalidad

demoliberales son abiertamente suprimidos, o bien subordinados y desvirtuados con aparente respeto a su vigencia; o son alterados y desequilibrados en diversos aspectos por la introducción de elementos discordantes e incompatibles con sus formas y contenidos originales y con su lógica inherente. Los reajustes han debido tener en cuenta premisas, enfrentar problemas, asumir fines y cumplir tareas como las siguientes:

1. Aceptación formal de tres dimensiones interrelacionadas:

a) de los derechos y garantías, civiles, políticos y sociales de y para todos, como condición de la legitimidad del Estado; del voto libre y decisivo de todos, para la elección de gobernantes y legisladores, del pluralismo conflictivo y de las posibilidades para que las minorías se vuelvan mayorías;

b) de la supremacía de la Constitución y de las leyes, como expresión de la soberanía popular;

c) de las condiciones limitantes de la concentración total del poder, de las tendencias al autoritarismo y al despotismo que reduzcan o supriman la arbitrariedad del gobierno y la administración, impongan su responsabilidad y garanticen la actuación según la Constitución y las leyes, todo ello mediante la separación y equilibrio de los tres poderes.

La aceptación formal de estas tres dimensiones ha ido entrando cada vez más en contradicción con actores, fuerzas y tendencias como las que antes se consideró, y ha llevado a reajustes de la legalidad vigente que enfrentan problemas y realizan objetivos, como los siguientes:

2. Autoinstitucionalización del poder, la intervención y el autoritarismo del Estado y de las relaciones de mando y obediencia que requiere el proyecto de sociedad, de crecimiento y modernización que se busca realizar.

3. Reafirmación o redefinición de las reglas del juego social y político, especialmente en cuanto a: la adquisición y ejercicio del poder; criterios de admisibilidad de la participación; problemas de los grupos de interés y de presión, de los factores de poder, de las tendencias corporativizantes; derechos individuales y colectivos; partidos políticos; sindicalizaciones; códigos represivos.

4. Atenuación de las fronteras entre derecho público y privado y aumento de zonas grises y entrecruzamientos.

5. Imposición de coherencia mínima para la heterogeneidad disgregante de intereses, iniciativas y conflictos, especialmente en cuanto a: papeles, *status*, funciones y relaciones de clases y grupos y de la forma de conjunto de la sociedad; control de comportamientos grupales e individuales; garantías de calculabilidad y previsibilidad para las empresas y otras unidades organizativas y operativas del sistema.

6. Refuerzo y consagración de la ruptura de la división y equilibrio de poderes, del debilitamiento y subordinación del Legislativo y del Judicial respecto al Ejecutivo o de su desaparición *de facto* o *de jure*. Más particularmente:

a) Remplazo de la ley general e igual para todos, por leyes altamente particularizadas, decretos, ordenanzas y actos administrativos, y aplicabilidad diferenciada a súbditos de *status* desigual (clase, corporación, nacionalidad, etnia, filiación ideológica y política, etc.).

b) Absorción por el Ejecutivo de funciones legislativas y judiciales; disgregación interna del ámbito ejecutivo (multiplicación de entidades y prácticas, administrativas, policiales, judiciales), expansión de los derechos administrativo y económico (civiles y penales).

Las tensiones y conflictos entre la legalidad vigente, la tradicional, y la emergente de las modificaciones que introduce el reajuste actualizador se ven agravadas por la contradicción entre esta legalidad y las realidades socioeconómicas y políticas, generadas o reforzadas además por ciertos patrones socioculturales.

La ideología y la política del *desarrollismo neocapitalista periférico*, su modelo *productivista-eficientista-consumista-disipatorio*, están impregnadas y orientadas por la idea del crecimiento como unidimensional, unilinear, material y cuantificable, necesario y deseable. Sus consecuencias son agrupables en tres órdenes interrelacionados: reduccionismo, fatalismo y conformismo, selectividad destructiva.

La idea de crecimiento implica el *reduccionismo*, la simplificación extrema de lo social y humano a lo cuantitativo de acuerdo con un criterio instrumental único: el rendimiento para privilegiar la productividad, la acumulación, la rentabilidad, el consumismo. El reduccionismo lleva consigo, o se entrelaza con, el *fatalismo-conformismo* al afirmar una

visión única y paradigmática del hombre y la sociedad y admitir un solo modelo, técnico-económico, de progreso. El conformismo es creado por la carrera hacia la productividad, la eficiencia, la acumulación, el ingreso, la posesividad, el consumismo. Este último posibilitaría la comunión de clases, grupos, individuos, naciones, en un terreno y con un objetivo comunes. Todo ello confluye en una pérdida de sensibilidad y de interés, la relegación a lo secundario, la negación o el rechazo, respecto a: la diversidad de modos de existencia (grupos, regiones, etnias, naciones), la especificidad de culturas y civilizaciones, el potencial cualitativo (necesidades y aspiraciones no objetivables ni cuantificables), otras alternativas de organización y existencia, costos sociales y humanos del crecimiento. Cada vez más inherente al neocapitalismo tardío y periférico, la *destrutividad* se expresa en cuanto al mundo natural y al social, a las personas, a la intensificación y generalización de la violencia declarada (legalizada o no, pública o privada, interna o internacional); la obsolescencia organizada de objetos y productos.

Estos patrones y el medio ambiente sociocultural que contribuyen a constituirse se manifiestan ejemplarmente en las diversas variedades y prácticas de la economía informal, por una parte, y de la economía subterránea o criminal, por la otra. La economía informal está constituida por el conjunto de actividades económicas que escapan más o menos totalmente al control, la contabilidad o el registro, de tipo legal, fiscal y estadístico, del Estado (trueques, ventas ambulantes, servicios domésticos).

La economía subterránea o criminal se integra con la proliferación y la constelación de actividades económicas que transgreden normas legales, de fenómenos y procesos delictivos: fraude fiscal; trabajo clandestino; transferencias ilegales; producción y distribución de bienes y servicios ilegales, contrabandos (bienes suntuarios, divisas, armamentos, alcohol y tabaco, drogas, juegos ilícitos). Abarca también los delitos de cuello blanco y los actos y tráfico ilícitos que aprovechan las posibilidades abiertas por el intervencionismo estatal en la economía. Estos actos y tráfico ilícitos se autoestructuran como núcleos y redes, subsistemas, espacios y procesos propios, pero tienden a interrelacionarse —en sus

aparatos, personales, capitales, recursos, tráficos, operaciones— para constituir la economía criminal. El narcotráfico se ha ido imponiendo como el núcleo más duro y el eje fundamental de este tipo de economía. El crecimiento y complejización de la economía criminal, los delitos de cuello blanco, el tráfico de drogas, confluyen en una subcultura que integra e impone patrones de hipervaloración del dinero y del éxito y el poder económicos, a lograr por cualquier medio y a cualquier precio. A ello agregan, sobre todo por los recursos y éxitos del narcotráfico y otras formas conexas de la nueva criminalidad, la sobrevaloración de la agresividad; la proclividad a la violencia; la autojustificación del recurso a la justicia privada; el uso y privilegio de todas las formas de criminalidad que sean útiles al narcotráfico o den salida lucrativa a los ingresos provenientes del mismo.

Por la convergencia de estos fenómenos, la mayoría de los grupos e individuos de las sociedades latinoamericanas perciben los valores, normas y códigos oficialmente consagrados como ineficaces o inválidos para regir las conductas. Aquéllos se manifiestan como doble discurso. Por una parte, el oficial, referido a reglas morales y jurídicas formalmente aceptadas por élites dirigentes y grupos dominantes y aprehendidas por los grupos subalternos; discurso oficial que exalta la ética de la responsabilidad, del trabajo y el sacrificio y los principios formales del sistema democrático. Por otra parte, el discurso y la práctica del desconocimiento generalizado de los valores afirmados por el primer código, a través de los comportamientos sociales e individuales tendientes al máximo beneficio con independencia de sus costos y de sus consecuencias sociales. Subterráneo respecto al primero, el segundo discurso se constituye en fuente normativa. Las normas son percibidas como inválidas o ineficaces, lo legal como ilegítimo, lo ilegal como razonable y necesario. La ética del sacrificio, del esfuerzo, del trabajo, cede el lugar a la ética fundada en la especulación, la esperanza de ganancia rápida, la reposición del capital en poco tiempo, el consumismo ficticio respecto al estado real de la economía nacional. Así, la delincuencia es generada, no sólo por estructuras económicas y sociales, sino también por ciertos rasgos de la mentalidad colectiva y de la cultura predominante.

IV. Coacciones y límites

Intervencionismo autonomizante del Estado, primacía del presidencialismo, democratización, sufren coacciones y límites. Las coordinadas del sistema (patrones de estructuración, reproducción, funcionamiento), externas e internas, condicionan el papel y las funciones del Estado, los alcances y resultados de sus políticas y acciones.

En lo externo, la inserción subordinada de los países latinoamericanos en la economía mundial y en el sistema interestatal es amplificada y reforzada por las nuevas formas de la concentración del poder mundial, la transnacionalización, la nueva división mundial del trabajo, la Tercera revolución industrial y científico-tecnológica. Estados y empresas transnacionales de los países capitalistas desarrollados, instituciones financieras internacionales, actúan como centros de poder externos a Latinoamérica. Toman decisiones fundamentales en cuanto a movimientos comerciales, términos de intercambio, flujos de capitales, reservas monetarias, tecnología, capacidad de importar, endeudamiento, control de recursos vitales. Ello reduce la acumulación y la productividad de las economías de América Latina, la capacidad de Estados y sociedades para el desarrollo autónomo, para la cooperación internacional.

La transnacionalización abarca no sólo las macroempresas mundiales, sino también el conjunto de actores, flujos y redes integradores de enclaves, sectores, organizaciones y prácticas y una gama de grupos que dejan de ser estrictamente nacionales y de vivir y actuar como tales; *v.gr.* ejecutivos de las transnacionales, funcionarios internacionales, personal técnico-profesional, "aristocracia obrera" empleada por los conglomerados, etc.

La nueva división mundial del trabajo, en sus principales rasgos (transnacionalización, redefinición a la escala del mundo de los papeles productivos de naciones, ramas y grupos, erosión de la soberanía nacional) se entrelaza con la Tercera revolución industrial y científica. Esta abarca una gama de factores, componentes y consecuencias, ante todo los avances de la información, los nuevos materiales, el

manejo diferente de recursos, el dominio del fenómeno viviente (biotecnología), el renacimiento de los objetos, el ascenso del terciario y los servicios en general, la recreación de la industria por la metamorfosis del proceso productivo. La Tercera revolución transforma radicalmente todos los aspectos y niveles de la existencia y la actividad, sociales e individuales; los papeles, *status* y rangos de individuos, grupos, instituciones, naciones y Estados, en el orden interno y en el internacional.

Las ventajas comparativas de los países residen cada vez más en la capacidad para el uso de la información y cada vez menos en factores como materias primas y trabajo barato. Ello divide aún más a los países, según tengan o no ventajas comparativas y costos bajos. La economía de productos primarios y la economía industrial se desvinculan y se desarrollan de modo divergente; la industrial desvincula la producción y el empleo. Los países de industrialización reciente o incipiente ven bloqueados los proyectos de desarrollo que pretenden basarse en la producción y exportación de bienes con materias primas baratas y bajo costo de mano de obra y trabajo intensivo.

La economía real del comercio de bienes y servicios va siendo remplazada por una economía simbólica, de movimientos de capital, tipos de cambio, flujos de crédito. Ambas se independizan, siguen caminos divergentes, aflojan sus nexos. La economía simbólica crece más que la real. Un nuevo mercado financiero, tecnificado y unificado en una red mundialmente integrada, ignora las fronteras; predomina cada vez más sobre los actores y fuerzas de las economías, las sociedades y las políticas nacionales; plantea un problema de gobernabilidad a los Estados, pues limita o desvirtúa sus decisiones y acciones.

Reclasificadora, concentradora, marginalizante, la mutación global beneficia a una minoría de sectores, grupos, países y regiones, en desmedro de otras y otros que se van convirtiendo en mayorías superfluas o redundantes. A ello se agregan las crisis, en las que también la dimensión internacional y la nacional se entrelazan e interactúan.

En el mismo sentido causal y de refuerzo operan los cambios del sistema internacional, como el derrumbe y transformación de la URSS y

los regímenes de Europa Oriental, y la incertidumbre en cuanto al surgimiento de hegemonía unipolar de Estados Unidos, o de un orden tri-, penta- o multipolar. Se plantean así interrogantes sobre las capacidades de una potencia, o de un acuerdo entre varias, para imponer una hegemonía perdurable, consolidar sus éxitos internos, incorporar a una parte sustancial del planeta a los logros de la reestructuración global y asegurar los principales órdenes nacionales o regionales y el orden mundial. Las vicisitudes y fluctuaciones de la ex Unión Soviética y de China agregan poderosos factores de incertidumbre internacional. En el seno del Primer mundo se perfilan nuevos conflictos mundiales, por los mercados, los recursos, los beneficios, el poder político y militar, la definición de la hegemonía y de la estructura de un nuevo orden mundial.

La economía mundial, después de su fase de expansión de posguerra, parece ingresar en una etapa de estancamiento y recesión, que afecta a los países centrales y al proceso integrador (vicisitudes de la Europa comunitaria, del "milagro alemán" y del "milagro japonés"). Graves divergencias de intereses y de políticas económicas e internacionales entre Estados Unidos, Europa y Japón estancan o frustran las negociaciones para la instauración de un orden mundial de pleno liberalismo económico; endurecen y confrontan los proteccionismos; amenazan con guerras comerciales entre bloques económicos. Los recursos y capacidades de potencias y países desarrollados son globalmente insuficientes frente a necesidades y demandas virtualmente ilimitadas de recursos y ayudas de todo tipo de las repúblicas surgidas de la desintegración de la Unión Soviética y de las transformaciones de Europa Oriental, en competencia con los países de América Latina, África y Asia.

La reestructuración global que desean y promueven los centros del poder mundial dista, además, de garantizar sus condiciones y medios para la realización de sus fines. Tiene por el contrario rasgos y efectos que resultan contraproducentes y limitantes para las situaciones y posibilidades de desarrollo de los países a integrar, como la destrucción de actores y tejidos sociales, las reacciones imprevistas o inéditas de grupos y Estados-nación que son víctimas en diversos grados del

atraso y la dependencia, la multiplicación de conflictos y procesos desestabilizadores y desintegrantes.

El crecimiento poblacional y la crisis crónica del desarrollo en la gran mayoría de los países del Tercer mundo y del ex Segundo han entrado en una contradicción aparentemente insuperable, que se refuerza por los efectos restrictivos y marginalizantes de las coacciones externas. Trasnacionalización, revolución tecnológica, nueva división mundial del trabajo, restructuración global, peso aplastante de Estados y empresas trasnacionales de los países avanzados, se imponen sobre las economías y los Estados de los países latinoamericanos y del Tercer mundo; ejercen efectos de especialización deformante, subordinación y descapitalización; inducen y condicionan sus políticas para un desarrollo en adaptación a las coacciones externas. Se crean o refuerzan las condiciones restrictivas o adversas para el desarrollo. Los países desarrollados descargan parte de sus propias crisis sobre los países latinoamericanos y del Tercer mundo, las entrelazan con la crisis de éstos e imponen luego políticas de ajuste que contribuyen a la continuidad y amplificación de las crisis internas. El *camino de desarrollo neocapitalista periférico* se ve restringido y dificultado por sus condiciones y características intrínsecas y por las coacciones externas.

En lo interno, el Estado promueve el crecimiento y la modernización, la acumulación y la rentabilidad de la gran empresa, pero siempre a partir y a través de sus propias visiones e intereses. Crea así con frecuencia límites y coacciones negativas a las grandes empresas y a grupos dominantes. Unas y otros aceptan el intervencionismo del Estado de manera condicional y transitoria y le transfieren problemas y conflictos; cargas y costos de las situaciones normales, de las coyunturas y de las crisis, al tiempo que le niegan o quitan los recursos necesarios para su funcionamiento normal y para su capacidad de soluciones. No admiten la opción a favor del Estado como protagonista e instrumento independiente de crecimiento y modernización con cambio social, productivo y redistribuidor, promotor de la participación y la democracia. Utilizan los fracasos del poder público para exigir la reducción de su autonomía y de su injerencia, su desmantelamiento parcial o la completa desestatización.

Estado y élites públicas ven limitadas sus posibilidades de acción. Encuentran dificultades para actuar fuera o en contra de la lógica de la acumulación y la rentabilidad privadas y contra relaciones de poder que se dan como coordinadas y restricciones del sistema. No dominan el juego social y político en que participan, deben apegarse a muchas de sus condiciones y compensar y regular *a posteriori* los desequilibrios y conflictos más importantes. Están cada vez menos en condiciones de garantizar el crecimiento y la modernización, y con ello su autoridad y legitimidad propias.

El desarrollo postulado y realizado en el nombre de todos, con la participación y para el beneficio de todos, se evidencia en la década de 1980 como un proceso incierto, insuficiente, confiscado por grupos minoritarios, generador de miseria, privación y marginalización para la mayoría y con la perspectiva del crecimiento nulo, del estancamiento y la regresión, la inestabilidad y la anarquía política. Todo ello confluye para actuar en detrimento del Estado y de la democratización. La "década pérdida" de los ochenta es la época de la crisis de los países latinoamericanos y sus Estados y del ensanchamiento de la brecha del desarrollo respecto a los países avanzados.

Con la crisis del endeudamiento, las restricciones de las fuentes externas de recursos y la intensificación del flujo neto de capitales hacia afuera, bajo la presión de organismos internacionales, bancos privados y gobiernos de los centros desarrollados, los países latinoamericano adoptan las *políticas de ajuste* que, además de garantizar el pago de la deuda, tienen caracteres y consecuencias trascendentes. El Estado es en parte adelgazado y en parte reorientado, en su naturaleza, funciones, medios y fines, y modalidades de actuación. Cumplido sobre todo a través de las medidas de control de la inflación y del déficit fiscal, del recorte del gasto público, del empleo burocrático y de los subsidios, la *reforma del Estado* y las políticas públicas rempazan hasta cierto punto el intervencionismo y el proteccionismo por la desregulación en grados variables de la economía, la liberalización de las importaciones y las inversiones extranjeras, la privatización de empresas públicas. La baja de los ingresos y gastos del Estado; de su inversión productiva y social; de sus funciones como

rector, promotor y garante del desarrollo, contribuyen al agravamiento del estancamiento y la regresión, al empobrecimiento y frustración de los grupos mayoritarios, a la generación de una creciente población redundante, a la multiplicación de situaciones negativas y destructivas, al aumento de los desequilibrios entre clases y grupos. Se agravan la conflictividad social, la crisis y la inestabilidad políticas, las dificultades que afectan por igual a los distintos tipos de gobierno, la desautorización o incluso la deslegitimación del sistema y del Estado mismo.

El Estado latinoamericano sufre así los efectos restrictivos y destructivos de un *triángulo diabólico*, compuesto por la crisis y descomposición económicas, la disolución social, la anarquización política. *Crisis y descomposición económicas* se dan con las insuficiencias y desigualdades del crecimiento, su estancamiento y regresión; las restricciones de la productividad, la creatividad científica y tecnológica, la producción, el empleo, la redistribución progresiva de ingresos, la provisión de satisfactores de necesidades básicas para el mayor número posible de habitantes. Se incrementa la pobreza, la miseria, la desigualdad, la marginalización y la polarización socioeconómicas, las brechas y líneas de fractura en las sociedades nacionales.

Bajo el predominio de los patrones del *capitalismo salvaje*, individuos, grupos, regiones, compiten por el reparto de un producto y un ingreso nacionales que se reducen, en una lucha exacerbada por la conservación y el incremento de lo logrado en un polo y por la supervivencia en el otro. Surgen y predominan condiciones favorables a la monetarización y mercantilización de todo y de todos; al éxito económico a cualquier precio; a las actividades improductivas, de intermediación y especulación; al aprovechamiento de las oportunidades creadas por las crisis, la hiperinflación y la corrupción; al desarrollo de la economía informal y de la economía criminal; a viejas y nuevas formas de delincuencia (incluso las transnacionales y las tecnológicamente poderosas y refinadas).

Las empresas de mayor fuerza intermediadora, financiera y especulativa; de mejor acceso a los mercados de dinero, capitales y consumo y de relaciones privilegiadas con el Estado, predominan en desmedro de

las actividades y empresas productivas, innovadoras, creadoras de empleo y distribuidoras de ingreso, inductoras de desarrollos progresivos en otras ramas. Recursos naturales y medio ambiente son objeto de una explotación destructiva. Considerables grupos de la economía formal son marginalizados y se retiran hacia la economía informal y la economía subterránea o criminal. El crecimiento y la integración internacional se dan sobre todo bajo la forma de enclaves técnico-económicos y socio-culturales, que contribuyen a la creación de nuevos polos y ejes socioeconómicos y a la apertura de brechas internas en la economía, la sociedad, la cultura y el sistema político. Fracturas y reagrupamientos internos se corresponden con la articulación de fuerzas y estructuras internas y sus equivalentes externos, por encima de las fronteras y dentro de la lógica de la integración internacional. Dinero, riqueza, mercado y mercantilización se vuelven principios rectores y patrones estructurantes, insuficientes o inadecuados como instrumentos y mecanismos de organización, de cohesión y equilibrio, de reproducción y crecimiento, que requieren sociedades complejas y conflictivas.

La *disolución social* se manifiesta por el debilitamiento, la disgregación o el comienzo de la destrucción, de significativos grupos y tejidos sociales, como resultado a la vez de fuerzas y estructuras obsoletas y regresivas, de aceleraciones en la modernización y la integración internacional y de crisis recurrentes. Ello incluye ante todo a una parte considerable del campesinado, de los trabajadores por cuenta propia, de los sectores menos calificados y organizados de la fuerza de trabajo. Va incluyendo también a trabajadores calificados, pequeños y medianos empresarios, clases medias intelectual-técnico-profesionales. Dentro de estos grupos, las víctimas se reclutan además por sexo y edad: mujeres, ancianos, niños, adolescentes, jóvenes desempleados. Todos estos grupos sufren el deterioro del empleo, el ingreso, el consumo, los servicios públicos, la seguridad social, las infraestructuras económicas y sociales. Ello conlleva la insatisfacción creciente de las necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, educación, información, participación. La generalización de la pobreza, la miseria, las carencias múltiples, traen consigo

la caída en la impotencia, la desesperanza, la apatía, la marginalización, la desorganización social, las salidas perversas a las crisis individuales y grupales: prostitución, alcoholismo, drogadicción, criminalidades proliferantes, agresividad y destructividad, violencia, inseguridad para todos.

En los principales países de América Latina, el proletariado industrial se reduce en términos absolutos y relativos, como parte de la fuerza de trabajo, del mercado interno, de los espacios sociales, de la ciudadanía y del cuerpo electoral. El empresariado nacional oscila entre el sometimiento a las empresas trasnacionales como subcontratistas o asalariados, el desplazamiento de la producción a la intermediación y a la especulación, la caída en la economía informal y en la criminal, la quiebra y la ruina; de diferentes maneras, la desintegración. Una nueva capa de "cuentapropistas" se constituye con quienes no son en sentido estricto ni asalariados ni empresarios. La categoría del *lumpen intelectual* y *lumpen profesional* agrupa a quienes acceden a cierto nivel de la cultura, a la educación superior, a la titulación formal, a los intentos de práctica profesional, y cuyas aspiraciones de integración y ascenso se ven frustradas por las restricciones estructurales, las crisis y regresiones y los procesos marginalizantes. Con desechos de estos sectores se va perfilando en las sociedades latinoamericanas una *subclase* o *no clase de parias*, integrantes de una *población redundante*, que se desplazan de la participación en la economía legal y la sociedad formalizada a las formas de una sociabilidad informal o periférica. La migración internacional es efecto que se vuelve causa de la disolución social y de la exclusión.

Descomposición económica y disolución social implican la baja y mala utilización, el despilfarro, la pérdida, de considerables fuerzas y recursos, de relaciones, estructuras e interacciones sociales. Con ello se contribuye a la insuficiencia o la inexistencia de protagonistas, bases, alianzas, necesarias para la continuidad, la cohesión, el desarrollo, de la economía y la sociedad; para la democratización y, sobre todo, para la soberanía, legitimación y eficacia del Estado. Descomposición económica y disolución social se entrelazan con la *anarquización política*, resultado pero también causa de aquéllas y

de la conflictividad, la inestabilidad, las restricciones y erosiones de la democracia, las subversiones, el terrorismo, la preferencia por el estilo autoritario de organización y acción políticas, la proliferación del crimen organizado y el *amafiamiento* o *gangsterización* de grupos privados y públicos, la deslegitimación del sistema político y del Estado. La tríada considerada en parte produce, en parte se superpone, con un proceso/situación de *triple marginalización* y con el sometimiento de la población nacional a una *estructura piramidal de dominación*.

Los intereses y poderes monopolistas, los avances de la economía informal y de la criminal, fuerzan a grupos populares al retiro de la economía formal-legal. Ello se entrelaza con la marginalización social, el retiro de la participación en las formas normales de la sociedad oficial, la incorporación de grupos a formas de sociabilidad informal o periférica. A las dos primeras corresponde una marginalización política, en la que se combinan la apatía y la despolitización con formas diferentes de pertenencia y acción políticas, más o menos extra o antisistémicas.

Los grupos mayoritarios son sometidos a una estructura piramidal, con una mayor dependencia hacia individuos y grupos dominantes, sus agentes y apéndices, hacia los centros de poder del Estado y hacia núcleos concentrados de la economía privada. El prototipo del *súbdito* y su lealtad hacia poderes existentes (públicos y privados, tradicionales y modernizantes) prevalece sobre el prototipo inexistente o débil del ciudadano. Inexistentes y débiles son también las formas, prácticas y resultados de la *secularización*.

Estado; élites públicas; órdenes institucionales (militares, eclesiásticos, corporativos); grupos neoligárquicos; la mayoría, si no la totalidad de los partidos, operan en pro de la declinación del papel de los sectores medios y populares en la política; de su apatía y su despolitización. Modos y regímenes represivos aumentan la centralización y propensión coactiva del Estado, para la imposición de la autoridad, de la unidad orgánica, del consenso pasivo. Medidas legislativas y prácticas administrativas contra grupos mayoritarios son parte de un proceso general de intimidación, manipulación y corrupción por grupos públicos y privados.

Los regímenes militares que se instauraron en los países del Cono Sur durante los últimos 25 años representan primordialmente una tentativa de enfrentar las amenazas de entropía que afectan al sistema de dominación; de resolver definitivamente el problema de la hegemonía. A partir, a través y en beneficio de una nueva alianza de fuerzas, aquéllos instauran una dictadura extrema que renuncia a la legitimación democrático-liberal; realiza en grado sin precedentes la militarización del poder, la universalización de la represión; franquea un umbral en la marcha hacia un posible sistema de dominación total por el terror sin límites.

Con todo ello aumentan la importancia y el peso específico en el Estado, y en sus relaciones con la sociedad, del Ejecutivo; de gobernantes y administradores; del *establishment* policiaco-militar (formal-legal y clandestino); de los tecnoburócratas; de los expertos en información y en comunicación; de políticos y gestores públicos, corrompidos-corruptores, en colusión con grupos de intereses privados. La acción de estos últimos sobre y en el Estado se modifica y refuerza, además, por la delincuencia organizada en mafias económico-políticas y por la incidencia de poderes regionales y locales, sus aparatos, apéndices y periferias.

En este contexto se reproducen o refuerzan diversas restricciones a la autonomía, la representatividad y la creatividad y eficacia del Estado. Se reafirman las limitaciones estructurales a la promoción individual y a la democratización en el reclutamiento del personal público. Sobre éste operan los mecanismos de cohesión y regulación, de adoctrinamiento conservador, de imposición de tabús ideológicos y políticos. Representantes de fracciones hegemónicas y grupos dominantes controlan ramas y órganos del Estado, con un papel clave en el sistema de decisiones y con predominio sobre otras partes de aquél. Los excesos en la autonomización y el intervencionismo provocan llamadas al orden (desestabilizaciones económicas y políticas, injerencias extranjeras, golpes de Estado).

El peso de grupos dominantes dentro del Estado, y como influencias y controles externos a él, no es contrarrestado ni anulado por la gravitación de los grupos mayoritarios. Marginados y dominados, fragmentados y

desarticulados, sin proyectos propios, aquéllos son afectados además por las restricciones legales y de hecho a la participación. Se procura el debilitamiento o desmantelamiento de toda forma de poder y autoridad del pueblo, de sus organizaciones representativas y grupos intermedios.

Como referentes irrenunciables para la legitimidad, se conserva la apelación a la participación popular y al desarrollo; el recurso a la retórica nacionalista y populista y a la retórica modernizante, a los símbolos de la participación popular, a los rituales de la democracia plesbiscitaria y a las técnicas productoras y manipuladoras del carisma. El pueblo es convocado para cooperar, en condiciones de ley y orden, despolitización y pasividad, manipulación autoritaria y clientelística, de corporativización. Se apela a la lucha contra los peligros y enemigos externos, imputados responsables a veces del atraso y la dependencia externa y otras de movimientos y explosiones sociales; a la colaboración para el desarrollo, a cambio del otorgamiento de beneficios parciales en lo inmediato o de la promesa de su realización en el futuro. Se da prioridad o exclusividad al establecimiento de relaciones directas entre gobernantes y gobernados, con reducción o supresión de grupos intermedios, organizaciones secundarias, órganos y procesos autónomos de la sociedad civil. Como importantes componentes de la crisis del Estado en general, y de la democracia y el Estado de derecho en particular, debe además considerarse la crisis de los partidos políticos y del parlamento.

V. Partidos políticos, parlamento

Crecimiento y modernización, cambios y conflictos sociales, crisis socioeconómicas y políticas, intervencionismo y autonomización del Estado y luchas por su control, coproducen o correfuerzan la participación política, la amplían y diversifican, pero también la limitan. Ello se ha manifestado sobre todo en cuanto a los partidos y al parlamento. Un proceso de creación de partidos, movimientos y regímenes ha resultado en una gran variedad tipológica, que no excluye una comunidad de rasgos de sus diversas manifestaciones.

Los sistemas de partidos han fluctuado entre el partido único (reconocido o encubierto), el bipartidismo (perfecto e imperfecto), el multipartidismo (integral o con partido dominante). Los tipos y caracteres de los partidos han variado, de acuerdo con su número y dimensiones, a sus bases, sus orientaciones, sus opciones estratégicas y tácticas, su estructura y organización.

A los partidos tradicionales de notables y de cuadros se han ido agregando las variedades del partido de integración sociopolítica de masas: democrático-amplificador, nacional-populista, liberal o de centro-izquierda, para elecciones y acción parlamentaria o para una toma violenta del poder; partidos autoritarios, de izquierda y de derecha; partido de reunión (*catch-all party*). Variedad tipológica y comunidad de rasgos no se excluyen.

Un primer rasgo común a los partidos es su crisis. Esta se manifiesta como pérdida de vigencia de los viejos partidos, y debilidad de los nuevos, y como notorias deficiencias de representación y eficacia. La mayoría de los partidos se rutinizan y esclerosan; se desajustan respecto a rápidos cambios y nuevas condiciones. Se reducen o pierden representatividad y capacidad de acción respecto a clases, grupos e instituciones, conflictos y procesos, y en función de la sociedad nacional. El desajuste se da respecto a las bases, como insuficiente aptitud para la expresión de las necesidades y aspiraciones de grupos e individuos, y para el desarrollo de su conciencia y capacidad política. Ello a su vez se vuelve parte de la débil aptitud para influir y modelar una opinión pública. Inadecuación e irrelevancia afectan a los partidos en sus doctrinas e ideologías, sus proyectos y propuestas, sus dirigencias y aparatos, sus métodos e instrumentos.

Se ensancha y profundiza una brecha entre clases mayoritarias y partidos, despreocupados éstos respecto a la masa de marginalizados, desposeídos e impotentes, inconformes y no organizados. Los partidos opositores adoptan el estilo político que predomina en los gobiernos, los partidos oficiales, los grupos de poder: la apelación al pueblo (retórica populista, ritual, corrupción y coerción, manipulaciones carismáticas), acompañada por la reducción del papel popular en la política. Reducida ésta a lo electoral y parlamentario, se refuerza

la exclusión de grandes sectores del proceso de participación activa y poder real. Se abandona con ello una gama de problemas y conflictos, de áreas y fuentes de cambios sociopolíticos progresivos; se crean o mantienen amplios vacíos en el espacio político.

Se da también la competencia y los conflictos de los partidos con otros actores y formas de representación y participación en lo político-estatal. Es el caso de las tecnoburocracias civiles y militares, los cleros, las corporaciones empresariales y profesionales, los sindicatos obreros, los nuevos movimientos sociales (juveniles, femeninos, ecologistas...), los medios de masas, los representantes y gestores de grupos oligárquicos y extranjeros.

En segundo lugar, los partidos exhiben un rasgo compartido de personalismo y oligarquización. No abundan las organizaciones articuladas y permanentes. La mayoría de los partidos se revitaliza en los periodos electorales y sólo los dirigentes y un núcleo reducido de cuadros mantienen su continuidad en los intervalos. Es escaso el número de miembros permanentes, con credencial y cuota al día. Los candidatos son escogidos por comités de notables, órganos superiores del aparato, congresos con participación restringida de miembros y sin la participación de bases y electores. Los elegidos son encuadrados por dirigentes y miembros del aparato o por el grupo parlamentario. Es bajo el grado de disciplina y coherencia y alta la propensión a la disidencia y la escisión.

En tercer lugar, los partidos están sometidos a un fuerte control del Estado. Constitución o leyes reconocen y regulan la existencia y funcionamiento de los partidos, pero les imponen requisitos, controles y límites. Se abre un amplio campo a la manipulación del reconocimiento y de la actuación; a la contención o la cooptación. Los sistemas electorales asumen un papel significativo en la definición de los sistemas y tipos de partidos, en su funcionamiento y alcances.

Diversas fuerzas y tendencias se entrelazan para frenar o desvirtuar el desarrollo de un sistema de partidos, producir su atrofia, su irrelevancia o su destrucción, y con ellas las de la democratización. Puede darse un remplazo de los partidos por la presencia y acción de nuevos actores y prácticas: burócratas y tecnoburócratas; administradores y

expertos; tecnoestructura de dirección y gestión, de manipulación, corrupción y violencia, de despolitización y desideologización. Ineficaces y poco significativos como contrapeso a nuevas élites oligárquicas (públicas y privadas), los partidos parecen caer en la irrelevancia y la declinación; y con ellos el juego político normal que se decolora y trivializa, el significado y la vigencia de la división y equilibrio de poderes, el parlamento y la judicatura.

El ascenso y la presencia del *parlamento* son bloqueados por factores y situaciones como las siguientes:

a) Ruptura del equilibrio a favor del Ejecutivo, su administración, su tecnoburocracia, sus medios masivos de comunicación, las tendencias a la personalización del poder.

b) Irrelevancia y trivialización de los partidos y del debate parlamentario.

c) Prácticas de parlamentarismo mayoritario o racionalizado (reducción de incidentes y riesgos).

d) Competencia de otras instancias y circuitos: de representación (asociaciones, sindicatos, sondeos) o de deliberación (conferencias de prensa, radio y tv, de corporaciones).

e) Transferencia de la política a otros espacios: oposición extra-parlamentaria, democracia supletoria de parlamentos y partidos, asociaciones de ciudadanos, cabildeo, movimientos sociales, *metapolítica* de impugnaciones más sociales y culturales que políticas.

La crisis del parlamento se manifiesta a través de síntomas de pérdida o debilitamiento, o de no adquisición, de funciones: de representación, de legislación, de orientación política nacional, de control, de investidura y de desautorización de gobiernos. La crisis de los partidos y de la democracia, del parlamento y de la judicatura, del Estado y del imperio de la ley, se entrelaza e interactúa con la carencia o la debilidad, por clases, grupos e instituciones, de capacidades de cohesión, conciencia y voluntad unificada, representación eficaz, aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos y para constituir, integrar, hegemonizar amplias coaliciones. Se multiplican las trabas y perturbaciones para la creación y uso de formas racionales de acción política y para el logro de un amplio consenso sobre fines y tareas nacionales; las

divergencias irreductibles; las situaciones de incoherencia, de equilibrio paralizante de fuerzas, de estancamiento catastrófico. Clases, fracciones, grupos, órdenes institucionales, partidos, contribuyen con sus participaciones a generar crisis que no están en condiciones de resolver, al tiempo que sufren y agravan sus crisis internas.

En las cumbres del sistema, sobre todo, se mantienen y refuerzan, o resurgen, tendencias a la restricción y el abandono de las instituciones y regímenes de la democracia liberal; a su remplazo por regímenes más o menos pragmáticos y coyunturales; más o menos oligárquicos o dictatoriales; a la concentración y la personalización del poder; a la gestión monocrática del Estado (hacia y en la derecha y la izquierda). La reproducción de tendencias al presidencialismo y a variedades de dirigencia carismático-redentorista se da en diferentes regímenes, como los oligárquico-militares tradicionales, los democrático-liberales, los nacional-populistas, los neofascistas, los posrevolucionarios socializantes.

V. Crisis del Estado y la democracia: ¿Decadencia o palingenesia?

Intervencionismo y autonomización del Estado, democracia como proceso y como régimen, instauración o recuperación del imperio del derecho, se han ido desplegando bajo coacciones y restricciones que al mismo tiempo los crean y refuerzan, los llevan a la crisis y eventualmente los recuperan y realimentan. Ello no autoriza a suponer la fatalidad de una decadencia y desaparición del Estado latinoamericano o una desestatización que lo relegue a un papel secundario o casi fantasmal. Tampoco permite afirmar la improbabilidad o la imposibilidad de la emergencia o la real vigencia de la democracia y el imperio del derecho. Se requiere sí análisis riguroso de la situación y tendencias actuales y un ejercicio prospectivo referido a escenarios alternativos que replanteen la constelación Estado/democracia/imperio del derecho/desarrollo.

Las políticas de autocentralización y de amplificación del poder estatal, de sostén de minorías privilegiadas, de marginalización y

despolitización de las mayorías, multiplican contradicciones y conflictos de todo tipo que revierten sobre el Estado, reducen su autoridad, su legitimidad y consenso, su capacidad de acción hacia adentro y hacia afuera del espacio nacional.

El Estado se debilita e incapacita como agencia de conservación y mero crecimiento y de desarrollo integral. Se desinteresa de un papel autónomo y mediador, representativo e innovador. No unifica los principales actores e intereses de la sociedad y del sistema político, por la fuerza de lo que hace y por sus logros en el desarrollo. Se vuelve represivo y regresivo, se desautoriza y deslegitima, evade el sometimiento al derecho y a los controles de legalidad y responsabilidad.

No puede ser de otro modo en el caso de Estados y gobiernos poco o nada representativos, no apoyados en una densa trama de fuerzas productivas e innovadoras, de una sociedad civil inexistente, o débil y subordinada. Aquéllos son presionados o controlados por minorías público-privadas de tipo conservador o regresivo. Ven menguadas su legitimidad y consenso. Están absorbidos por la supervivencia inmediata, amenazados por oleadas sucesivas de crisis nacionales y mundiales, de naturaleza, envergadura, intensidad y velocidad sin precedentes.

En estas condiciones, las intervenciones del Estado se dan en y por la improvisación, la presión de coyunturas y emergencias; resultan inorgánicas y contradictorias; realimentan su irracionalidad y anarquía propias. El Estado usa poco y mal los instrumentos y entes en sus manos. Abdica de sus posibilidades y poderes. No proporciona suficientemente los impulsos, los valores y las normas, las opciones y programas, que requerirían una estrategia y una política para el desarrollo y su planificación democrática. Adopta una postura limitativa respecto a su propio papel, como regulador mínimo y tapabrechas en relación con los problemas, necesidades e intereses de la sociedad y sus principales componentes. Sus políticas oscilan entre un sesgo nacional-populista-estatizante y otro elitista-privatista-internacionalizante, o los combina en proporciones variables. Mucho queda librado a la dinámica del mercado y de los intereses privados predominantes, por una parte, y al arbitrio de las élites y aparatos

gubernamentales, por la otra. La coexistencia entre sector público y privado es dificultosa y tiende al fortalecimiento del segundo, en detrimento de la autonomía, gravitación y eficacia del Estado.

Meramente intervencionista, dirigista o planificador a veces, el Estado a la vez busca y es obligado a la injerencia continua en relación con intereses inconciliables, problemas arduos, conflictos insolubles, fines divergentes; y lo hace con medios insuficientes e inadecuados, a través de métodos e instrumentos, y del cumplimiento de actos mutuamente contradictorios. Al mismo tiempo, el Estado carece de criterios ciertos y capacidades efectivas para la percepción, la evaluación y la decisión respecto a los principales problemas y conflictos. Aquí convergen las características de los emisores sociales y del Estado receptor.

La información sobre las necesidades y demandas, los problemas y conflictos de clases y grupos, de instituciones y subsistemas, es dada de manera brumosa o deformada por una sociedad opaca y contradictoria a través de mediaciones distorsionantes, de mensajes ambiguos o enigmáticos y de desciframiento incierto. Dadas la naturaleza y las modalidades de los conflictos, cambios y crisis y la falta de solución duradera a la cuestión de la hegemonía, ninguna clase o grupo domina total y exclusivamente al Estado ni lo usa de manera irrestricta en función de sus intereses y proyectos. Una diversidad de fuerzas operan a la vez sobre el Estado y en su seno, lo disocian y paralizan; se entrelazan con clanes y órganos gubernamentales y refuerzan sus competencias y rivalidades internas, sus luchas faccionales, sus carencias de coordinación, su anarquía e ineficiencia.

El aparato y el personal del Estado sufren una dialéctica de la centralización y la dispersión. La sobreacumulación de poder y autoridad en el gobierno central, en su núcleo ejecutivo y en su alta tecnoburocracia va en detrimento de los poderes legislativo y judicial, de los grupos intermedios y organizaciones secundarias, de los partidos, de la prensa y la opinión pública, de lo que alcanza a ser sociedad civil, de las mayorías nacionales.

Por otra parte, los grupos políticos y administrativos proliferan en el aparato estatal; ejercen un control feudalizante sobre sus ramas,

órganos y empresas. Estos grupos se entrelazan con otros de la sociedad civil a través de una red de relaciones, servicios y apoyos mutuos y de formas de clientelismo y corporativización. Supercentralización autoritaria y dispersión feudalizante contribuyen a la agregación asistemática de entes, mecanismos y responsabilidades del aparato estatal; la búsqueda errática de soluciones coyunturales y reformas aisladas, sin reglas ni mecanismos de cohesión y ajuste.

Como aparato-institución-grupo, el Estado se vuelve cada vez más heterogéneo y contradictorio. Decide y obra en gran medida a ciegas, por el ensayo y el error. Sus políticas y actividades alternan y entrelazan soluciones insuficientes, resultados ambiguos, fracasos y crisis; refuerzan en segundo grado las causas de las restricciones y frustraciones para su intervencionismo y autonomía.

El *Leviatán criollo* alcanza su culminación casi al mismo tiempo que su entrada en crisis. Diversas fuerzas y procesos dentro y fuera de él lo coaccionan y desgastan, lo amenazan en su autonomía y su supremacía, en la eficacia y alcance de sus acciones. Al mismo tiempo, iguales o similares causas y dinamismos realimentan o crean contratendencias para su mantenimiento y refuerzo.

La intensidad y profundidad de la crisis internacional, su duración y desenlace imprevisibles, en entrelazamiento con los resultados insatisfactorios y los negativos efectos del crecimiento y la modernización, el estancamiento y la regresión, multiplican problemas y conflictos para los que no parecen existir todavía nuevas soluciones ni actores alternativos que las sostengan e implanten. Estado y corporaciones de potencias y países desarrollados, instituciones internacionales, grupos nativos socioeconómicamente dominantes, parecen imposibilitados o renuentes para asumir el control y el ejercicio directos del gobierno y la administración de los países latinoamericanos, aun en situaciones de crisis y catástrofe, bajo el signo de la tríada de caos económico/disolución social/anarquización política.

Ello incrementa la necesidad y posibilidad de la mediación arbitral y la rectoría decisoria del poder político institucionalizado como Estado, en tanto garantía de vigencia de las condiciones de

recuperación o renovación de la coherencia, unidad, equilibrio y continuidad de los sistemas nacionales y de viabilidad de su transformación (progresiva o regresiva). Con ello se mantienen y realimentan las situaciones y tendencias favorables a la autonomización y la autoacumulación de poderes y recursos, de posibilidades de acción y privilegios, por y a favor del Estado y las élites públicas, con el apoyo y en beneficio también de sus periferias, clientelas y alianzas socio-políticas.

Una de las tendencias posibles que se preparan en los pliegues de la historia latinoamericana por venir es la de un *neo-estatismo*, que se desplegaría en una variedad de tipos y modalidades plausibles. Sus concreciones posibles en diferentes espacios-tiempos históricos dependerían de la combinación de varias dimensiones: naturaleza, modos y desenlaces de los grandes conflictos y crisis; alianzas de élites, clases, grupos e instituciones; incidencia interna de los factores externos; redefiniciones de los modelos y caminos de desarrollo y de sistema y sus cristalizaciones en proyectos y estrategias; redespliegue de las relaciones entre Estado y sociedad civil; entre sectores público, privado y social; entre Estado y derecho; prevalencia del autoritarismo o de la democratización, y grados y formas de uno y otra.

Una tipología posible pero no exhaustiva de formas de Estado, bajo las especificaciones aportadas por los regímenes políticos y los particularismos social-históricos de cada país, podría incluir, entre otros de una amplia gama posible, el neofascismo, el bonapartismo nacional-populista, el colectivismo autoritario, el Estado democrático de derecho. Los problemas de la crisis y reforma del Estado se entrelazan aquí, en una misma constelación con las de la democratización, el imperio de la ley y el camino alternativo de desarrollo integral.

*Neoliberalismo y transformaciones
del Estado contemporáneo*
se terminó de imprimir en los talleres de
Jason's Editores, S.A. de C.V.
Heliotropo 175-A Col. Atlampa
C.P. 06450 México, D.F.
en el mes de octubre de 1995.
La edición consta de 500 ejemplares
más sobrantes para reposición.