

# Estructura política y reforma económica: el caso de México

Blanca Heredia

**E**n 1982 la economía mexicana se encontraba al borde del colapso. Al Estado mexicano se le habían agotado las reservas y el gobierno parecía haber perdido no sólo las riendas de la economía, sino también el control sobre sí mismo. Diez años más tarde la situación era radicalmente distinta. Hacia 1992, la economía mexicana contaba ya con un nuevo perfil institucional y el gobierno parecía haber recuperado a plenitud su capacidad de gestión, dirección y maniobra. Al calor de la crisis se habían producido reformas y transformaciones difíciles de imaginar apenas unos años atrás. Se habían reducido y redefinido las funciones económicas del gobierno y se habían saneado y fortalecido las finanzas públicas. De una economía cerrada se había pasado a una economía abierta. Se había desregulado y vuelto a regular la actividad económica interna. El papel del mercado en la operación y regulación del sistema económico había experimentado una ampliación muy significativa y se habían introducido un vasto conjunto de reformas constitucionales, cuya finalidad consistía en institucionalizar los cambios realizados.

Tanto la velocidad como la profundidad de las transformaciones realizadas han sido formidables. Lo que más sorprende, sin embargo, es que todos estos cambios se diesen sin vulnerar en el camino ni la

---

Profesora-investigadora del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Traducción del inglés de Nora A. de Allende. Versión corregida y aumentada de la autora.

estabilidad política ni la continuidad del régimen. A lo largo de la última década, una gran cantidad de países en desarrollo han emprendido reformas similares a las instrumentadas en México. Muy pocos de esos países han conseguido hacerlo en ausencia de explosiones sociales, de inestabilidad política y de cambios y rupturas en las formas de gobierno. A diferencia de casi todos ellos, de hecho, en México ni la crisis ni la estabilización y el ajuste lograron romper las instituciones —formales e informales— sobre las cuales descansa y ha descansado el gobierno. Se han producido, sin duda, tensiones y cambios políticos importantes. Lo verdaderamente notable es que esas tensiones y esos cambios se hayan venido procesando en el interior —y no fuera— de las instituciones políticas existentes.

El saldo político de casi diez años de reforma económica es, con todo, un saldo ambiguo. Se ha fortalecido el Estado y la capacidad de gestión y dirección del gobierno. Han crecido los partidos de oposición y aumentado la importancia y competitividad de los procesos electorales. Al mismo tiempo, sin embargo, se han acumulado tensiones crecientes en la estructura básica del sistema político. Los mecanismos tradicionales para la reproducción del consenso entre las élites políticas se han ido haciendo cada vez más incompatibles con las exigencias de la racionalidad administrativa. Los viejos sistemas de relación clientelar tanto sectorial como regional se han resquebrajado y los esfuerzos por construir nuevas mediaciones entre gobierno y grupos sociales —el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), por ejemplo— aún no se han consolidado. Los partidos políticos, a pesar de su creciente visibilidad e importancia, siguen siendo endebles y los avances hacia formas de interacción política, organizadas en torno a identidades ciudadanas, han evolucionado de manera muy desigual y fragmentaria. En síntesis, las formas de gobierno tradicionales han venido perdiendo eficacia, sin que, hasta el momento, hayan surgido esquemas alternativos de acceso, reparto y ejercicio del poder político que efectivamente parezcan viables.

En este trabajo se analizan las condiciones políticas que hicieron posible la ejecución del cambio en las reglas del juego económico en México. Se examinan, asimismo, algunos de los principales efectos de la reforma económica sobre el sistema político. En la primera sección de este ensayo se describe la estructura política del país y se ubica al proceso de conducción de la política económica dentro de ésta. La segunda analiza las condiciones y estrategias políticas que hicieron posible la liberalización económica y sus principales efectos. En la última

sección se evalúa el equilibrio entre continuidad y cambio en la evolución reciente del sistema político mexicano.

### **Instituciones políticas y gobernabilidad económica**

Mediante la legislación, la intervención directa y el racionamiento de bienes y servicios diversos, la acción del gobierno condiciona la operación del sistema económico e influye —a veces de manera determinante— en el proceso de formación de precios. Al hacerlo, el gobierno afecta tanto a la distribución del ingreso y la riqueza, como a los resultados agregados de las decisiones económicas individuales. No es de extrañar, por tanto, que en un mundo regido por la escasez, la formulación de la política económica esté condenada a ser un proceso intensamente disputado. Los agentes económicos buscarán siempre influir en él, a fin de maximizar sus ganancias y minimizar sus pérdidas. Los funcionarios del gobierno tenderán a favorecer, por su parte, aquellas decisiones y cursos de acción que maximicen su capacidad de maniobra, sus posibilidades de enriquecimiento personal y su supervivencia política.

En la formulación e instrumentación de la política económica, todo gobierno es objeto de fuertes presiones y de innumerables demandas encontradas. La sensibilidad relativa de los gobierno frente a las demandas de los grupos y de los agentes económicos varía mucho, sin embargo, y se encuentra fuertemente condicionada por la naturaleza de las instituciones políticas.<sup>1</sup> Las instituciones definen las restricciones dentro de las cuales operan tanto los agentes económicos como los funcionarios gubernamentales. Las instituciones políticas condicionan la forma en la cual se definen, se estructuran y se agregan las preferencias económicas de los agentes privados. Condicionan también, por tanto, los costos y beneficios relativos que los gobiernos obtienen de atender o no las demandas de los distintos grupos sociales.<sup>2</sup>

En esta sección se analiza el marco institucional de la conducción

---

<sup>1</sup> Sobre la importancia de las instituciones en un mundo de costos de transacción no equivalentes a cero, véase Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

<sup>2</sup> Sobre el papel de las instituciones políticas en la definición de la matriz de costos y oportunidades dentro de la cual actúan los políticos, véase Robert Bates, "Macropolitical Economy in the Field of Development", en James E. Alt y Kenneth A. Shepsle (eds.), *Perspectives on Positive Political Economy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990, pp. 31-54.

de la política económica en México. El análisis concentra la atención en los efectos de la operación de redes clientelares sobre el proceso de agregación de intereses y demandas económicas. Aborda también los problemas vinculados a la manera en la cual se hizo compatible históricamente la reproducción de dichas redes con la reproducción de la cohesión en el interior de la élite política, por un lado, y con la capacidad de gestión económica efectiva, por otro.

*La estructura del sistema político mexicano: la fragmentación política como dato central*

En México, tanto el proceso como la capacidad de gobierno se han basado históricamente en la gestión centralizada de redes de reciprocidad segmentadas y jerárquicas. La posición medular de las relaciones clientelares en la operación del sistema político encuentra su raíz histórica en la existencia y perdurabilidad de un espacio políticamente fragmentado. La fragmentación política fue, en sus orígenes, el resultado de la sobreposición de un orden urbano y señorial —el español— sobre un conjunto diverso y relativamente inconexo de órdenes políticos parciales. Su reproducción en el tiempo es el producto de la persistente debilidad del sentido de pertenencia a un orden y a un espacio políticamente comunes.<sup>3</sup>

En sociedades en las que los sujetos no reconocen el carácter vinculante de normas y reglas comunes, el Estado, en cuanto orden jurídico uniforme, se ve forzado a negociar continuamente el imperio de la ley, a fin de asegurar su capacidad efectiva de gobierno.<sup>4</sup> En un contexto en el que todos piden y esperan un tratamiento especial y en el que la existencia de derechos y obligaciones desiguales se vive como parte del orden natural de las cosas, la componenda y la negociación permanente del orden jurídico se convierten en parte consustancial del ejercicio del gobierno.<sup>5</sup>

En entornos políticos de esta naturaleza, los intereses de los individuos y de los grupos tienden a agregarse de forma vertical, más

---

<sup>3</sup> En relación con esta cuestión, véase el excelente estudio de Fernando Escalante sobre la política mexicana en el siglo XIX, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Con respecto al asunto de la legalidad y la ilegalidad en la operación de los sistemas clientelares, véase José Varela, *Los amigos políticos: partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.



que horizontal.<sup>6</sup> Sucede así, porque el curso de acción más racional en la consecución de intereses y valores cuya realización depende de la capacidad para obtener protección contra la ejecución uniforme de reglas generales consiste en establecer vínculos privilegiados con quienes pueden ofrecer tal protección. En el ámbito económico, el predominio de formas de vinculación política verticales produce situaciones en las que, con frecuencia, el éxito económico pasa a depender de la capacidad de los agentes para asegurar acceso privilegiado a la toma de decisiones en el interior del gobierno, así como para obtener concesiones y exenciones en la aplicación de la ley. A los dilemas a los que usualmente se enfrenta la acción colectiva organizada en torno de intereses económicos comunes, el clientelismo agrega entonces un obstáculo adicional: la competencia por los beneficios divisibles y excluyentes de los cuales depende, en buena medida, la distribución del ingreso y la riqueza.<sup>7</sup>

En contextos marcados por altos grados de fragmentación política, la gobernabilidad descansa en la operación y gestión centralizada de redes clientelares fragmentadas, regional y sectorialmente y organizadas de forma vertical. El ejercicio discrecional de la autoridad del Estado constituye la piedra angular de un sistema de este tipo. De dicho ejercicio depende la posibilidad de generar y reproducir relaciones de autoridad basadas en la provisión de apoyo y lealtad políticos a cambio de protección en contra de la aplicación imparcial y uniforme de la ley. En este tipo de contextos, por otra parte, la acción colectiva organizada sobre la base de intereses económicos comunes se ve sistemáticamente obstaculizada. Ello reduce muy considerablemente la sensibilidad del gobierno respecto a los efectos que su acción le impone a los grupos e individuos que comparten una misma ubicación dentro de la estructura económica. En consecuencia, y por lo que hace a la conducción de la política económica, suele prevalecer un esquema de toma de decisiones altamente discrecional —especialmente en la fase de instrumentación de la política— y una correlación de fuerzas tal que tiende a garantizarle al gobierno un amplio espacio de manio-

---

<sup>6</sup> Sobre la relación entre las instituciones políticas y el proceso de agregación de intereses, véase Guillermo O'Donnell, "On the State, Various Crises, and Problematic Democratizations", ponencia presentada en la conferencia Mercados, Democracia y Ajuste Estructural en América Latina, Buenos Aires, CEDES/North-South Center, marzo de 1992.

<sup>7</sup> En cuanto a los dilemas "clásicos" a los que se enfrenta la acción colectiva, el trabajo de Mancur Olson sigue siendo la referencia obligada, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Ma., Harvard University Press, 1971.

bra y autonomía frente a las demandas de quienes ocupan una misma posición en la estructura económica.<sup>8</sup> Sin embargo, esta autonomía, hay que destacarlo, es considerablemente mayor en el caso de los grupos cuyo bienestar económico depende de su capacidad para actuar colectivamente que en el caso de otros grupos que no dependen —o que dependen menos— de la acción colectiva como medio para garantizar la defensa y realización de sus intereses económicos individuales.<sup>9</sup>

### *Las fuentes de la estabilidad: la cohesión de la élite política*

Las restricciones que el clientelismo impone al desarrollo de vínculos horizontales entre actores sociales y económicos han provisto al gobierno mexicano de una autonomía muy considerable frente a las presiones y demandas de grupos organizados en torno de intereses compartidos. Sin embargo, esta autonomía ha estado históricamente balanceada por su enorme vulnerabilidad frente a las demandas de las élites políticas, sociales y económicas, puesto que de la aceptación y cooperación de éstas dependen, y han dependido siempre, los funcionarios del Estado y del gobierno a fin de asegurar y mantener su capacidad efectiva de gestión y de gobierno.

La concordia entre las élites y, en especial, la cohesión en el interior de la élite política constituye una condición *sine qua non* del ejercicio efectivo del poder en todo sistema político. No obstante, en sistemas de base clientelar la poca o nula efectividad de los procedimientos formales y la debilidad generalizada del carácter vinculante de la ley dificultan enormemente la cooperación entre las élites políticas, porque suelen escasear principios comúnmente aceptados para distribuir el acceso al poder. En ausencia de mecanismos capaces de garantizar el reparto ordenado del poder, las élites que se ven excluidas de la posibilidad de reproducir su poder mediante el uso discrecional de la autoridad del Estado suelen recurrir a la violencia, a fin de asegurar su supervivencia política. Por consiguiente, en muchos sistemas clientelares la inestabilidad política y la sustitución periódica de un régimen

---

<sup>8</sup> Véase a este respecto el trabajo de John C. Scott, "Corruption, Machine Politics and Political Change", en Arnold Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, N. J., Transaction Books, pp. 549-563.

<sup>9</sup> Véase, en relación con este punto, el trabajo de Claus Offe y Helmut Wiesenthal, "Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form", *Political Power and Social Theory*, vol. 1, 1980, pp. 67-115.

por otro se convierten en el mecanismo clave de la distribución y redistribución del poder político.<sup>10</sup>

Durante la mayor parte de este siglo, en México ha sido mínima la inestabilidad que suele acompañar la operación y reproducción de un sistema político basado en relaciones clientelares. De hecho, el rasgo más notable de la vida política a lo largo de la era posrevolucionaria ha sido precisamente su extraordinaria estabilidad. Esta estabilidad se ha fundado en la operación de un conjunto de reglas formales e informales que han garantizado el reparto ordenado del acceso al uso discrecional de la autoridad del Estado.<sup>11</sup> En el establecimiento de ese conjunto de reglas, los altos costos de más de diez años de violencia revolucionaria y la distribución de poder generada por ella fueron, sin duda, decisivos.

Hacia finales de la década de los años veinte, los diversos grupos y facciones que integraban la coalición vencedora enfrentaban una situación de virtual *impasse*. Ninguna facción contaba con la capacidad para ejercer por sí sola el dominio efectivo sobre el conjunto del territorio nacional. Una de ellas había logrado acumular, sin embargo, poder suficiente para hacer que a sus rivales les resultase incosteable el empeñarse en intentar modificar la correlación de fuerzas existente mediante la continuación de la lucha armada. Surge, en ese contexto, la posibilidad de un acuerdo y se establece un sistema mediante el cual los diversos integrantes de la "familia revolucionaria" acuerdan compartir el poder político en lugar de seguir compitiendo por él.<sup>12</sup> Por medio de la virtual cancelación de la competencia electoral y de la creación de una maquinaria política central controlada por el gobierno, los puestos —electorales o no— pasan a ser distribuidos de acuerdo con las posiciones de poder relativo de las distintas facciones y grupos. Al tiempo que organiza el reparto de poder interno, esta maquinaria sirve también para asegurarle a la clase gobernante mayorías electorales a través de las cuales otorgar legitimidad democrática a un esquema no democrático de acceso y ejercicio del poder.

Sin embargo, el restablecimiento de la estabilidad y la reconstruc-

<sup>10</sup> José Varela, *op. cit.*

<sup>11</sup> Con respecto a la de la unidad de la clase política como el pilar clave del sistema político posrevolucionario, véase Jaime González Graf, "La crisis de la clase política", *Nexos*, núm. 136, pp. 33-40, abril de 1989.

<sup>12</sup> Se puede encontrar un análisis detallado de cómo se forjó este arreglo en Alan Knight, "Mexico's Elite Settlement: Conjuncture and Consequences", en John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, pp. 113-145.

ción de un gobierno de alcance efectivamente nacional no fueron tarea fácil. La destrucción del orden porfiriano había traído consigo el fortalecimiento de los poderes regionales y locales. Para las nuevas élites estatales resultaba indispensable la cooperación de los caciques regionales que no habían podido ser eliminados por la fuerza. No obstante, el costo de obtener su lealtad y apoyo solía ser excesivamente alto. A cambio de apoyo, las élites locales exigían el derecho a emplear la autoridad estatal en la consecución de fines que tendían a socavar la construcción y el desarrollo de un gobierno nacional. De suma utilidad resultó en este contexto la creación de organizaciones sectoriales de alcance nacional directamente controladas desde el Estado. De hecho, a partir de finales de la década de los años treinta, la organización corporativa del partido oficial dotó al gobierno de un recurso político vital. Desde entonces, las corporaciones han servido para contrapesar los poderes regionales, y los poderes regionales han servido, a su vez, para limitar y controlar las élites sectoriales.<sup>13</sup>

La ausencia de competencia electoral y la existencia de una maquinaria política en la cual se organiza de forma simultánea el reparto y la transmisión ordenada del poder, por un lado, y el ejercicio efectivo de éste, por otro, constituyen elementos fundamentales para explicar los altos grados de cohesión de la clase política mexicana, la estabilidad del sistema político, y la continuidad del régimen. Sin embargo, dichos elementos resultan por sí mismos insuficientes para explicar por qué, en México, la política económica logró durante mucho tiempo ser tan funcional para la estabilidad del régimen. Sorprende tal funcionalidad, puesto que la eficacia, coherencia y continuidad que la hicieron posible suelen escasear mucho en sistemas políticos en los que la autoridad y el ejercicio del poder se apoyan en el uso y en el usufructo privado del poder público. Para explicar y entender ese largo periodo de notable eficacia en la conducción y ejecución de la política económica en México, resulta indispensable entonces considerar factores adicionales.

---

<sup>13</sup> Una interpretación distinta de esta misma cuestión puede encontrarse en el trabajo de Susan Kaufman Purcell, "Mexico: Clientelism, Corporatism and Political Stability", en S. N. Eisenstadt y Rene Lemarchand (eds.), *Political Clientelism, Patronage, and Development*, Beverly Hills, Sage Publications, 1981, pp. 191-216.



*Clientelismo y gobernabilidad económica: la solución mexicana*

En sistemas políticos anclados en relaciones clientelares el conflicto entre racionalidad política y racionalidad administrativa suele ser intenso, ubicuo y permanente. A fin de sobrevivir y avanzar políticamente, los actores políticos y los agentes gubernamentales se ven obligados a colonizar el aparato estatal. Sin embargo, la apropiación privada de la autoridad pública tiende irremediablemente a minar la coherencia y la eficacia de la organización burocrática.<sup>14</sup> La fragmentación y privatización de la maquinaria estatal limitan la capacidad del gobierno para diseñar objetivos y estrategias de manera coherente. Socavan también su capacidad de gestión y su habilidad para ejecutar políticas de manera congruente.<sup>15</sup>

En el caso de México, dos mecanismos permitieron durante un largo periodo reducir sustancialmente los costos que, en términos de eficiencia administrativa, tienden a generar la operación de una estructura política clientelar: el principio de no reelección y la presencia y el predominio de instituciones de corte tecnocrático dentro de la burocracia económica.

El principio de no reelección permitió sustituir la expansión absoluta de la clase política por altos grados de movilidad y circulación en el interior de ésta.<sup>16</sup> En lugar de incrementar el caudal de recursos de poder disponible mediante la expansión continua del aparato estatal, y en particular del crecimiento acelerado de la participación del gobierno en la economía, ese caudal pudo ampliarse mediante el establecimiento de límites temporales a la permanencia en los cargos. La no reelección permitió así distribuir y redistribuir una base relativamente estable de cuotas de poder entre una clase política en continua expansión. Ello redujo en mucho los costos administrativos que suelen

---

<sup>14</sup> Se puede encontrar un examen sintético e ilustrativo de esta cuestión en Peter B. Evans, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992, pp. 139-181.

<sup>15</sup> Un estudio de caso especialmente revelador en este sentido es el de Robert Wade, "The Market for Public Office: Why the Indian State Is Not Better at Development", *World Development*, vol. 13, núm. 4, 1985, pp. 467-497.

<sup>16</sup> De acuerdo con el análisis empírico de la movilidad y circulación de la élite en México, efectuado por Peter Smith, hay una tasa de continuidad de sólo 30 a 35% en los cargos más altos del gobierno, considerando todos los periodos presidenciales, lo cual coloca a México entre los sistemas políticos con una de las rotaciones de la élite más alta del mundo. Peter Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1979, p. 180.



derivarse de un crecimiento excesivamente rápido del aparato estatal, contribuyendo con ello a limitar las contradicciones que el clientelismo suele generar en la relación entre eficiencia política y eficiencia administrativa.

En la reducción y manejo de tales contradicciones, la presencia y fortaleza de instituciones gubernamentales poco permeables a presiones rentistas, relativamente aisladas del proceso político y dotadas de importantes recursos técnicos y capacidades de gestión administrativa resultó igualmente importante. Destacan, en este sentido, las instituciones financieras públicas y, en especial, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda.<sup>17</sup> A diferencia de lo que ocurría en el caso de los puestos de elección popular, así como de buena parte del aparato gubernamental, el acceso a estas instituciones no dependió nunca única y exclusivamente del control clientelar sobre grupos sociales ni de los vínculos personales y políticos con miembros prominentes de la clase gobernante. Contactos y buenas relaciones con las élites gubernamentales contribuían, sin duda alguna, a maximizar las posibilidades de una carrera exitosa en el interior de las instituciones financieras públicas. Tanto el acceso como el avance dentro de ellas dependían críticamente, sin embargo, de la competencia técnica del funcionario.

La superioridad técnica y administrativa de las agencias financieras frente al resto de las agencias encargadas del diseño y ejecución de la política económica, aunada a lo estrecho de sus vínculos con las élites financieras privadas, dotaron al Banco Central y a la Secretaría de Hacienda de un enorme poder y capacidad de influencia. Su posición hegemónica dentro de la burocracia económica en el periodo que va de 1940 y especialmente de mediados de los años cincuenta hasta 1970, permitió ponerle freno a las tendencias expansionistas que, en materia de gasto público, suelen generar las exigencias políticas de un sistema de base clientelar.<sup>18</sup> Por otra parte, dicha posición aseguró grados relativamente altos de coherencia y constancia en la formulación e instrumentación de la política macroeconómica, contribuyendo con ello

---

<sup>17</sup> Para un tratamiento histórico detallado de la creación y la evolución de las instituciones financieras públicas en México, véase Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

<sup>18</sup> Un caso especialmente dramático de la operación de este tipo de presiones es el de Brasil en años recientes. Véase a este respecto el trabajo de Scott Mainwaring, "Clientelism, Patrimonialism, and Economic Crisis: Brazil Since 1979", ponencia presentada en la reunión de LASA de abril de 1991.

a crear y mantener las condiciones para un desarrollo económico acelerado y a la vez estable.

Desde 1940 hasta 1970 el crecimiento rápido y sostenido de la economía mexicana tuvo efectos muy positivos sobre la reproducción del consenso en el interior de la élite política y, por consiguiente, sobre la estabilidad política y la capacidad de gobierno del régimen. El crecimiento económico amplió enormemente las oportunidades de movilidad social y expandió la base de recursos susceptibles de ser empleados en la generación y renovación de relaciones clientelares. No obstante, con el tiempo la propia diversificación de la estructura económica y social, por un lado, y el progresivo deterioro del desempeño económico, por otro, introdujeron costos y tensiones crecientes en la operación del sistema en su conjunto. Las estructuras políticas tradicionales se vieron inundadas por un mayor número, así como por nuevos tipos de demandas, al tiempo que su base de recursos sufría mermas considerables. Las contradicciones entre racionalidad administrativa y racionalidad política se hicieron cada vez más evidentes. Por lo demás, a finales del periodo surgen tensiones importantes en la hasta entonces funcional relación entre las dos principales misiones del partido dominante: la distribución de cuotas de poder en el interior de la clase política y la legitimación democrática del régimen.

Entre 1970 y 1982, la disponibilidad sin precedentes de crédito externo y los ingresos extraordinarios derivados de la exportación de petróleo incrementan sustancialmente el margen de maniobra del gobierno. La notable ampliación de la base financiera del gobierno hace posible la adopción de una estrategia de recuperación económica y política basada en la acelerada expansión de la presencia del Estado en la economía.<sup>19</sup> El crecimiento explosivo del gasto y la proliferación

---

<sup>19</sup> De 1971 a 1982, el gasto total del gobierno aumentó de 24.77 a 42.70% del PNB y el déficit del presupuesto saltó de 2.46% del PNB en 1970 a 15.8% en 1982 (Roberto Newell G. y Luis Rubio F., *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*, Boulder/Londres, Westview Press, 1984, pp. 281-283). El número de empresas estatales, por su parte, aumentó de 491 en 1970 a 845 en 1976 y a 1 155 en 1982 [Secretaría de Gobernación y Presidencia de la República, *Reestructuración del sector paraestatal*, núm. 4, México, Fondo de Cultura Económica (Cuadernos de Renovación Nacional), 1988, p. 15]. En lo concerniente a los subsidios, y como ha demostrado un estudio reciente sobre la fijación de precios en el sector público durante el periodo de 1977-1982, los precios públicos subsidiados de los productos petroleros, la electricidad y el abastecimiento de agua en la ciudad de México generaron, por sí solos, un costo de servicios sociales equivalente a 2% del PNB en 1982. El estudio también indica que:

la cantidad de créditos externos que tuvo que contraer el país a fin de satisfacer el consumo adicional de energía inducido por los subsidios a esos productos, incluidos los ingresos gubernamentales perdidos, fue de aproximadamente 101 000 millones de dólares cuando se

igualmente explosiva de agencias gubernamentales permiten incorporar en el sistema político a una gran cantidad de líderes desafectos, y a una enorme cantidad de liderazgos emergentes. Al masivo proceso de cooptación por el mecanismo de la expansión del sector público se tiene que agregar, por otro lado, el proceso de incorporación de fuerzas de oposición por la vía de la liberalización parcial del juego electoral.<sup>20</sup>

La afluencia de crédito externo y, a partir de 1979, los ingresos fiscales extraordinarios generados por el petróleo producen un fuerte relajamiento en el manejo de la política financiera y fiscal. Las agencias financieras públicas y, en general, las corrientes ortodoxas pierden su antiguo predominio dentro de la burocracia económica. Se fortalecen los grupos desarrollistas, las dependencias sectoriales y el sector paraestatal. Este último grupo no consigue, sin embargo, romper el control de la corriente ortodoxa sobre el Banco de México y sobre la Secretaría de Hacienda.<sup>21</sup> Se inicia así una guerra de desgaste entre facciones tecnocráticas antagónicas que, por lo demás, no hace sino incrementar los costos de gestión producidos por el abandono de la disciplina fiscal y por las crecientes tensiones entre el gobierno y el sector privado.

La liberalización del ámbito partidario y electoral permitió dar cauce institucional a la oposición en contra del régimen. Este proceso aumentó, sin embargo, la visibilidad e importancia de la competencia electoral, haciendo con ello que al partido oficial le resultara cada vez más difícil reconciliar su función de generador de consenso dentro de la élite con sus funciones de legitimación democrática en el ámbito electoral. De hecho, el reformismo político-electoral socava la función legitimadora de los procesos electorales y termina convirtiéndolos en

---

traslada a 1984... En conjunto, para 1984 la ausencia de esos subsidios hubiera borrado la totalidad de la deuda externa de México. [Francisco Gil Díaz, "Debt Accumulation and Distorted Growth Through Subsidized Public Sector Prices", 1986, p. 4 (manuscrito inédito).]

<sup>20</sup> Sobre la política económica durante el periodo 1970-1982 véanse Carlos Bazdresch y Santiago Levy, "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago/Londres, The University of Chicago Press, 1991, pp. 223-262.

<sup>21</sup> Sobre las orientaciones de las dos corrientes en cuanto a la política véanse Rolando Cordera y Carlos Tello, *México: la disputa por la nación*, México, Siglo XXI, 1981, cap. 3. Sobre los efectos en la política causados por la creciente confrontación entre ellas, véase Judith A. Teichman, *Policy-making in Mexico: From Boom to Crisis*, Boston, Allen & Unwin, 1988, cap. 5.

instrumentos privilegiados para cuestionar la legitimidad democrática del régimen.<sup>22</sup>

El agudo deterioro de la capacidad de gestión económica del gobierno, aunado a la extrema dependencia de la economía mexicana con respecto al crédito externo y a los ingresos petroleros, colocaron al país en una posición de extrema vulnerabilidad frente a los avatares de la economía internacional. Ocurre así que a principios de los años ochenta, al dispararse las tasas de interés internacionales y al deteriorarse los términos de intercambio, estalla una crisis de enormes proporciones. La crisis de 1982 marca el fin de un proyecto que había visto en la expansión del Estado la clave capaz de regenerar la viabilidad política y económica del régimen. La derrota del proyecto estatista cierra un ciclo y abre el espacio para la introducción de un proyecto distinto de regeneración.

### Crisis económica y reforma institucional

El 1 de diciembre de 1982 Miguel de la Madrid asume la presidencia de un país sumido en una crisis económica sin precedentes. Tras varias décadas de crecimiento rápido y sostenido, en 1982 la economía experimenta una tasa de crecimiento negativo, una inflación cercana a 100%, una devaluación de 466% y un incremento de la deuda pública externa del orden 6 000 millones de dólares. Hacia finales del año, la deuda externa total se ubicaba en 84 000 millones de dólares (89.9% del PNB) y su servicio absorbía 43.6% del valor total de las exportaciones.<sup>23</sup>

En lo que respecta a finanzas públicas, la situación era igualmente grave. En 1981 toca a su fin una historia de déficit públicos<sup>24</sup> relativamente moderados. Entre 1980 y 1982 el déficit global pasa de 6.5% del PNB a 15.6%.<sup>25</sup> Además, puesto que el déficit excedía la inversión pública total, su crecimiento indicaba que el crédito externo había pasado a financiar también el gasto corriente.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Soledad Loaeza, "El llamado de las urnas", en S. Loaeza, *El llamado de las urnas*, México, Cal y Arena, 1989, pp. 273-285.

<sup>23</sup> Presidencia de la República, *Las razones y las obras*, Crónica del sexenio 1982-1988, sexto año, México, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, pp. 19-25.

<sup>24</sup> Durante la segunda mitad de la década de los sesenta, los déficit fiscales anuales promediaron alrededor de 2% del PNB. Durante la década de los setenta, los déficit crecieron y llegaron a 10% del PNB durante 1975 y 1976. Banco de México, *Informe anual*, 1984, p. 22.

<sup>25</sup> Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, 1988, 1989.

<sup>26</sup> Presidencia de la República, *Criterios generales de política económica...*, 1983, 1982, p. 4.



Desequilibrios externos y fiscales de enorme magnitud, inflación acelerada, desplome de la inversión y éxodo masivo de capitales hacen de la estabilización macroeconómica la prioridad fundamental del nuevo gobierno. No obstante, desde el inicio el presidente De la Madrid insiste en la necesidad de aprovechar la crisis para transformar la estructura económica del país. Había que eliminar las condiciones que habían hecho posible los "excesos" de los dos gobiernos precedentes. Sólo así podrían generarse las condiciones para un nuevo periodo de crecimiento económico sano y firme. Durante los primeros años del nuevo gobierno prevalece, sin embargo, la ambigüedad respecto a la naturaleza del cambio propuesto. Hacia 1985, y en buena medida como resultado tanto de la ineficacia de los paquetes de estabilización ortodoxa como del efecto extraordinariamente adverso del desplome en los precios del petróleo, el proyecto de transformación adquiere un perfil claramente liberalizador y comienza a ponerse efectivamente en marcha.

El programa de cambio económico ha tenido dos componentes fundamentales, estabilización y ajuste estructural, y su instrumentación puede subdividirse en tres fases principales.<sup>27</sup> Entre diciembre de 1982 y 1985-1986, la recuperación de la estabilidad macroeconómica constituyó el eje de la política económica, y la contracción tanto presupuestal como monetaria, el instrumento clave para lograrla. Durante la segunda fase (1985-1987), se da inicio al proceso de cambio estructural —en especial lo relativo al comercio exterior—, se relaja muy sustancialmente la disciplina fiscal, y se intenta —a través del Pacto de Aliento y Crecimiento— reducir los efectos recesivos de la ortodoxia fiscal. La introducción del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en diciembre de 1987 marca el inicio de la tercera fase. El pacto incorpora medidas tanto ortodoxas como heterodoxas e incluye como parte del paquete estabilizador la aceleración y virtual conclusión del proceso de apertura comercial. A lo largo de esta última fase, el PSE —con distintos nombres— se ha mantenido en operación. Se han acelerado y profundizado de manera notable tanto la privatización de empresas públicas como la desregulación de las transacciones económicas y se ha introducido un vasto conjunto de reformas orientadas a garantizar la permanencia de los cambios realizados.<sup>28</sup> Destacan en este último sentido, la iniciativa en favor de

---

<sup>27</sup> La literatura sobre este periodo es muy abundante. Para una visión de conjunto, véanse Nora Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, Brookings Institution, 1992, y Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

<sup>28</sup> De los tres principales planes de estabilización (es decir, el PIRE, 1983; el PAC, 1986, y el



un mayor margen de autonomía para el banco central, el establecimiento de normas e instituciones estatales que garanticen la competitividad y transparencia en la operación de los mercados, así como la negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá.

En la ejecución exitosa de un programa de cambio económico que amenazaba la supervivencia de multitud de intereses creados y cuya instrumentación supuso altísimos costos económicos y sociales, las instituciones y prácticas políticas del país desempeñaron un papel fundamental. Cuatro factores fueron, en este sentido, especialmente importantes: la coincidencia entre la explosión de la crisis y el inicio de un nuevo sexenio; las amplias facultades discrecionales —formales e informales— del presidente de la república; la fortaleza institucional de las agencias financieras públicas, y el control virtualmente monopolístico del partido del gobierno sobre la arena electoral.

La coincidencia entre el inicio de la crisis y el inicio de un nuevo sexenio fue de extrema importancia, puesto que el principio de no reelección le permitió al régimen ajustarse de manera casi automática a una correlación de fuerzas externa e interna radicalmente distinta. El principio de no reelección sirvió para garantizar un proceso rápido de renovación de élites gubernamentales, salvando con ello el poder de la institución presidencial y asegurando así la continuidad del régimen. Al igual que en el pasado, el principio de no reelección resultó fundamental para mantener el consenso en el interior de la clase política, ya que su operación le permitía a las élites marginadas asumir la exclusión como un costo temporal más que como un costo permanente. Ello redujo, como había ocurrido históricamente, los incentivos de los perdedores en turno para abandonar el sistema, limitando con ello los altísimos costos que para un sistema de distribución política cerrado suponen las posibles rupturas en el interior de la élite.<sup>29</sup>

---

PSE, 1987) realizados durante este periodo, sólo el último tuvo un verdadero éxito. Doce meses después de su lanzamiento —diciembre de 1988—, la inflación, que había llegado a 15% en enero de ese año, se había reducido a 2%. En términos anuales, eso significó una reducción de la tasa de inflación de 159.2% en 1987 a 51.7% en 1988 y a 19.7% en 1989. En diciembre de 1988, el plan recibió un nuevo nombre —Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico— y desde entonces ha sido renovado periódicamente.

<sup>29</sup> Resulta importante subrayar que la operación del principio de no reelección también ha generado problemas y costos recurrentes. Destaca, en este sentido, el hecho de que la no reelección haya tendido históricamente a reducir la sensibilidad y vulnerabilidad del jefe del ejecutivo frente a los efectos de sus acciones en el mediano plazo y el que haya generado sistemáticamente incentivos para retrasar al máximo posible la introducción de medidas costosas en el corto plazo. Estas dos condiciones han tendido a producir un patrón en el cual el presidente entrante se ve obligado a asumir los costos acumulados a lo largo del sexenio anterior.

La renovación sexenal de 1982 tuvo, sin embargo, rasgos peculiares. En esta ocasión, y en contra de la usanza tradicional, el proceso de renovación resultó extraordinariamente excluyente. Se rompió la vieja costumbre de renovar sin monopolizar, reduciéndose así de manera muy sensible la pluralidad y la representatividad del nuevo gobierno.<sup>30</sup> La característica más notable de éste fue, de hecho, la virtual monopolización del poder ejecutivo por parte de élites provenientes de las instituciones financieras públicas.<sup>31</sup> Así lo indica claramente el hecho de que cerca de la mitad de los nuevos secretarios de Estado proviniesen de la Secretaría de Programación y Presupuesto (encabezada por Miguel de la Madrid entre 1979 y 1981) y el que buena parte del resto del gabinete estuviese integrado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda, así como del Banco de México.<sup>32</sup>

En el ascenso del nuevo grupo y en el fortalecimiento sin precedentes de las agencias financieras públicas, el rápido deterioro de la situación económica y el notable incremento de la vulnerabilidad del país y del gobierno frente a las demandas de los acreedores externos, así como el comportamiento de los inversionistas privados fueron, sin duda, el elemento clave. En un contexto de extrema vulnerabilidad financiera y de inestabilidad generalizada no resulta extraño que se hayan fortalecido las instituciones responsables de la política macroeconómica y las corrientes favorables a la ortodoxia estricta y en ocasiones extremas. Hay que puntualizar, sin embargo, que en el caso de México la magnitud y rapidez de dicho fortalecimiento tuvo muchísimo que ver, por un lado, con la fortaleza histórica de las agencias financieras gubernamentales, así como, por el otro, los 10 años de guerra de desgaste en el interior de la burocracia económica y con la derrota virtualmente irreparable que para los grupos desarrollistas supuso el estallido de la crisis. Ambos factores parecen haber sido en efecto cruciales, puesto que juntos allanaron el camino para una redefinición radical de la correlación de fuerzas en el interior de la clase gobernante. También permitieron que las agencias financieras públicas no sólo recuperaran el terreno perdido, sino que, de hecho, se apropiaran del manejo global de la política económica.

<sup>30</sup> Peter Smith, *op. cit.*

<sup>31</sup> Robert Kaufman, *The Politics of Debt in Argentina, Brazil, and Mexico: Economic Stabilization in the 1980s*, Berkeley, Institute of International Studies – University of California, Berkeley, 1988, p. 83.

<sup>32</sup> Rogelio Hernández Rodríguez, "Los hombres del presidente De la Madrid", *Foro Internacional*, núm. 109, julio-septiembre de 1987, pp. 5-38.

Los fuertes vínculos profesionales y políticos entre los integrantes del grupo que llegó al poder en 1982, aunados a su altísimo grado de cohesión ideológica, dotaron al nuevo gobierno con un recurso político fundamental. Las tradicionalmente buenas y estrechas relaciones entre las agencias financieras públicas y las élites económicas privadas permitieron recomponer una relación que había venido resquebrajándose a lo largo de los dos últimos gobiernos y que había terminado en la confrontación abierta como consecuencia de la decisión del presidente José López Portillo de expropiar la banca privada. La importancia de la recomposición de la alianza entre el gobierno y los grandes empresarios del país apenas puede exagerarse. Esto es así, porque, en última instancia, de la cooperación del sector privado dependía tanto el éxito del nuevo proyecto económico como la continuidad política del régimen.

Recuperar la confianza de los acreedores externos y los inversionistas privados no constituía, sin embargo, una tarea fácil. Para lograrlo había que, en primerísimo término, recuperar el equilibrio de las cuentas externas y reducir drásticamente el déficit público. Ambas medidas suponían la necesidad de imponerle a la sociedad en su conjunto, así como a segmentos importantes de la burocracia y del propio sector privado, pérdidas y costos enormes. A fin de estabilizar y finalmente volver a crecer, resultaba indispensable también —y ello se hizo evidente hacia mediados de los años ochenta— ofrecer nuevas y más firmes garantías a los inversionistas privados. Hacerlo entrañaba modificar de raíz las reglas del juego económico y ser capaz, por tanto, de resistir o neutralizar la previsible oposición de aquellos grupos cuyo poder económico y político se encontraban indisolublemente asociados a la continuación del viejo esquema.

En la consecución exitosa del proceso de estabilización y cambio estructural, las amplísimas facultades discrecionales del presidente, el sistema de redes clientelares y el control gubernamental sobre el proceso electoral le proporcionaron al gobierno mexicano recursos e instrumentos políticos extraordinariamente valiosos.

El enorme poder discrecional del ejecutivo hizo posible recuperar o mantener el apoyo de grupos políticamente claves mediante la concesión altamente selectiva de beneficios, subsidios y exenciones. De esta manera, y a cambio de un esquema de refinanciamiento para el pago de obligaciones crediticias externas, pudo recuperarse, por ejemplo, la lealtad política de los principales empresarios privados. En igual sentido operó la decisión *de facto* de no someter a Pemex a los rigores

del control presupuestal, lo que permitió, en este caso, mantener el apoyo de la que fuera entonces la élite sindical más poderosa del país.<sup>33</sup>

Las vastas redes de reciprocidad clientelar impusieron, por su parte, obstáculos con frecuencia insalvables a la resistencia organizada en torno de intereses económicos comunes. Los aliados potenciales, en lugar de coordinarse, pugnaban entre sí para obtener arreglos, subvenciones y exenciones particulares. A los efectos desorganizadores del aparato clientelar hay que añadir los efectos, igualmente divisorios, de una estructura económica y social marcada por profundos desequilibrios y diferencias, así como la marginación de las corrientes y agencias que desde la burocracia económica tradicionalmente habían fungido como las grandes agregadoras y organizadoras de los intereses de los grupos sobre los cuales estaba recayendo el peso de la estabilización y la transformación económica.

El comportamiento de los industriales privados del país a lo largo del proceso, y en especial su incapacidad para resistir medidas tales como la apertura comercial o la reforma fiscal, constituyen un buen ejemplo de las virtudes que supuso para el gobierno la existencia de estructuras y el uso de estrategias basadas en el viejo principio de *divide et impera*. Para la gran mayoría de las empresas mexicanas, crisis y ajuste entrañaron oportunidades de enriquecimiento rápido, pero también supusieron —especialmente a partir de 1988— caídas en las ventas, creciente competencia externa, virtual ausencia de créditos y cargas impositivas adicionales. Apenas sorprende que muchísimos intentasen oponerse a las reformas y que todos buscasen ya fuera reducir sus costos o transferir su pago a otros. Entre las respuestas del empresariado, la gran ausente, sin embargo, fue la acción colectiva, ya no digamos la global, sino la sectorial e incluso la de rama. La ausencia de respuesta organizada fue el resultado de la aplicación de políticas y medidas cuyos efectos cruzados y muchas veces contradictorios no hicieron sino exacerbar las profundas diferencias dentro del sector privado. Igualmente importante en este sentido fueron los efectos de un patrón profundamente arraigado de relación entre el gobierno y los empresarios, en el que la excepción y la discrecionalidad eran la regla. Así, en lugar de establecerse alianzas dentro de una misma rama o sector, los empresarios se lanzaron, cada uno por su cuenta, como lo habían hecho siempre, en busca de arreglos, ventajas y exenciones

---

<sup>33</sup> Entre 1984 y 1989 los gastos de Pemex en sueldos y salarios se elevaron de 14 a 22% de los gastos totales. *Proceso*, núm. 802, 16 de marzo de 1992, p. 9.



preferenciales. Sin embargo, a diferencia de lo que había ocurrido en el pasado, los grupos e instituciones burocráticos, que habían sido tradicionalmente los encargados de gestionar y articular aquel inmenso cúmulo de demandas particulares y excluyentes entre sí, habían sido desplazados. Ello dejaba a los empresarios profundamente divididos y literalmente desprovistos de cabeza en un momento en el que, además, el feroz discurso antiestatista de su propio liderazgo político hacía virtualmente imposible oponerse públicamente al proceso de liberalización económica y de reforma del Estado. Si a todo lo anterior agregamos la existencia de controles corporativos y los esfuerzos deliberados del gobierno por dividir tanto a los empresarios como a sus líderes mediante amenazas y concesiones a la medida, no resulta difícil entender lo fragmentario y débil de la respuesta empresarial.<sup>34</sup>

Si para la mayoría de los empresarios la estabilización y el ajuste resultaron enormemente costosos, para los trabajadores el costo fue aún más alto. Entre 1983 y 1988 los salarios reales cayeron entre 40 y 50% y el empleo creció tan sólo en 0.4%.<sup>35</sup> Sin embargo, a pesar de la magnitud de las pérdidas, y en claro contraste con lo ocurrido en otros países de la región durante el mismo periodo, en México el frente laboral se caracterizó por una sorprendente quietud.

La ausencia de descontento organizado por parte del sector obrero y la relativa estabilidad y tranquilidad en las relaciones laborales fueron el resultado de una distribución marcadamente inequitativa de los costos del ajuste entre los diversos segmentos de la clase trabajadora, así como, y muy especialmente, de la capacidad del gobierno para mantener la lealtad de las élites sindicales. Lo inequitativo del reparto fue el producto tanto de factores estructurales —fragmentación y segmentación de los mercados laborales, por ejemplo— como de la adopción de estrategias explícitamente orientadas hacia la reproducción y exacerbación de las diferencias en el seno de la clase obrera.

Por otra parte, estas mismas estrategias, en la medida en que permitían a los líderes sindicales reproducir el control sobre sus bases mediante concesiones preferenciales de diversos tipos, resultaron decisivas para asegurarle al gobierno la lealtad de las élites sindicales.

---

<sup>34</sup> Para un tratamiento más detallado de las relaciones entre gobierno y empresarios durante este periodo, véanse Carlos Elizondo, *Property Rights in Business-State Relations: The Case of the Bank Nationalization*, Oxford University, 1993; y Blanca Heredia, *Mexican Business and the State: The Political Economy of a "Muddled" Transition*, Kellogg Institute, Working Paper núm. 182, 1992.

<sup>35</sup> Nora Lustig, *op. cit.*, cuadros III.1. y III.2.



**Cuadro 1.** Número total de huelgas

	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>México</i>
1983	312	41	216
1984	534	38	427
1985	843	42	159
1986	1 492	41	312
1987	2 369	81	174
1988	1 954	72	132
1989	4 189	101	118

Fuente: International Labor Office, *Yearbook of Labor Statistics*, varios años.

Muy importante también, en este sentido, parece haber sido la decisión del gobierno del presidente De la Madrid de ponerle freno al proceso de liberalización política.

En general, y tal como lo indican las diferencias en la evolución de los salarios mínimos e industriales de 1982 en adelante, las pérdidas sufridas por los trabajadores no sindicalizados parecen haber sido considerablemente mayores que las experimentadas por el sector obrero organizado. Entre 1982 y 1990, los salarios mínimos cayeron 47.7%, la caída, en el caso de los salarios en la industria, fue alrededor de 19.8%.<sup>36</sup> Estas cifras sugieren la operación de un patrón doble: apoyo de las élites sindicales a la política de contención de los salarios mínimos del gobierno a cambio de considerables espacios de maniobra respecto a las negociaciones salariales en cada empresa.

Por otro lado, resulta importante señalar que la evolución de los salarios dentro del sector sindicalizado no fue en absoluto uniforme. Los salarios reales de los empleados del gobierno federal, por ejemplo, experimentaron entre 1982 y 1988 una caída de 52.5%.<sup>37</sup> En este caso, la ausencia de resistencia organizada parece haber estado fuertemente vinculada al control directo del gobierno sobre los sindicatos de trabajadores del Estado, así como a la compensación generada por un cre-

<sup>36</sup> Banco de México, *Indicadores económicos*, octubre de 1991.

<sup>37</sup> Calculado sobre la base de cifras proporcionadas por el INEGI, *Sistema de cuentas nacionales, cuentas de producción del sector público*, citadas en Nafinsa, *La economía mexicana en cifras, 1990*, cuadro 13.33, 1990, p. 637.

cimiento de 18.6% en el empleo público.<sup>38</sup> Muy importante también, en este sentido, parece haber sido la tradicional liberalidad dentro de la burocracia respecto al usufructo privado de la autoridad pública. Si bien carecemos de cifras a este respecto, las entrevistas realizadas sobre el particular indican que la corrupción tendió a aumentar mucho durante este periodo. Por consiguiente, resulta plausible suponer que, en este caso, la corrupción haya funcionado como mecanismo “espontáneo” de compensación.

Con todo, el comportamiento de las élites sindicales frente al gobierno durante este periodo resulta a menudo inexplicable. A fin de intentar entender este comportamiento, resulta imprescindible, por tanto, tener en cuenta las peculiaridades de la relación estructural entre ambos. Destaca muy especialmente en este sentido el hecho de que las redes de reciprocidad entre trabajadores, líderes sindicales y gobierno se hayan basado históricamente en relaciones de largo plazo. Ello produce situaciones en las que los líderes sindicales están dispuestos a asumir costos de corto plazo en el entendido de que serán recompensados una vez que la situación mejore. Así, y más que depender de los resultados de una determinada ronda del juego, las relaciones entre gobierno y sindicatos parecen descansar sobre la perdurabilidad del juego.<sup>39</sup> En suma, lo que interesa desde el punto de vista de la lealtad de los sindicatos al gobierno no es si se pierde o se gana una partida concreta; lo que interesa es que el juego no se acabe; lo que verdaderamente importa es que sea viable suponer que el juego continúe. Además de ser una relación de largo plazo, la relación entre sindicatos y gobierno es una relación compleja y múltiple. En ella están en juego los salarios, y también muchísimas otras cosas. A cambio de lealtad y apoyo, por ejemplo, los líderes obreros obtienen beneficios políticos y ganancias económicas, tanto lícitas como ilícitas. Obtienen, asimismo —y ello les resulta crucial—, la facultad de distribuir selectiva y discrecionalmente recursos, ventajas y beneficios diversos tanto entre sus colaboradores como entre sus agremiados.

En la instrumentación exitosa del proceso de estabilización y ajuste, resultaron decisivas la ausencia de oposición empresarial y la colaboración de las élites sindicales. Sin embargo, la muy desigual distribución de los costos de estos procesos en el ámbito regional fue también un elemento que sin duda contribuyó en mucho a hacer que

<sup>38</sup> Cifras sobre el empleo en el sector público, *ibid.*, cuadro 13.30, pp. 633-634.

<sup>39</sup> Estoy en deuda con Carlos Bazdresch por esta idea.

el ajuste económico fuera políticamente viable.<sup>40</sup> En términos de crecimiento, el desempeño económico global de la economía mexicana a lo largo del periodo 1982-1988 fue o muy modesto o de plano negativo. La falta de dinamismo fue, no obstante, mucho más pronunciada en algunos estados que en otros. Durante ese periodo, el PIB cayó en más de 10% en Chiapas y en Baja California Sur y en más de 6% en Tamaulipas y Tabasco. En los estados de Tlaxcala, Quintana Roo, Oaxaca, Durango, Querétaro, México y Aguascalientes, en cambio, el PIB tuvo durante el mismo periodo un crecimiento acumulado superior a 7 por ciento.<sup>41</sup>

A las disparidades regionales observadas en términos de crecimiento hay que añadir los efectos, igualmente dispares, en relación con los costos del ajuste fiscal. Resulta reveladora en este sentido la distribución de la caída en la inversión pública federal entre las diversas entidades federativas, especialmente cuando se compara con la distribución de la inversión federal correspondiente al sexenio anterior.

Como se muestra en el cuadro 2, la gran mayoría de las entidades federativas sufrieron pérdidas respecto a su participación relativa en la inversión pública federal. Sin embargo, alrededor de la tercera parte de ellas fueron beneficiarias de un proceso de redistribución positiva. A este respecto destaca el caso del Distrito Federal, entidad cuya participación en la inversión pública federal pasa de un promedio anual de 22.48% entre 1977 y 1982 a un promedio anual de 26.61% durante el periodo 1983-1988.

Al igual que en el caso de empresarios y trabajadores, los efectos desiguales de la crisis y el ajuste regional tendieron a dispersar costos y, con ello, a dividir a los perdedores. Por su parte, el ejercicio discrecional del poder público y, en particular, del poder ejecutivo, a más de contribuir a obstaculizar la resistencia organizada, hace posible mantener y acumular capacidades positivas de gestión y transformación, puesto que le permite al gobierno utilizar la distribución selectiva de compensaciones y beneficios como eje flexible de una política de alianzas compleja y dinámica.

Entre las condiciones que hicieron políticamente viable el progra-

---

<sup>40</sup> Es difícil encontrar estudios amplios del desempeño económico en el ámbito regional. Como panoramas útiles véanse, de Juan José Palacios, "Las inconsistencias de la política regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 7, enero-abril de 1988, pp. 7-37, y "¿Descentralización en medio de la crisis?", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 11, mayo-agosto de 1989, pp. 265-279.

<sup>41</sup> Datos del CAIE basados en SPP, *Sistema de cuentas nacionales*.

**Cuadro 2.** Inversión pública federal por entidad federativa (Promedio anual por periodo presidencial) (porcentaje)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Periodo presidencial</i>		<i>Desviación</i>
	<i>1977-1982</i>	<i>1983-1988</i>	
Total	100.00	100.00	
Aguascalientes	0.39	0.58	+0.19
Baja California	2.20	1.84	-0.36
Baja California Sur	0.97	0.71	-0.26
Campeche	2.38	5.44	+3.06
Coahuila	3.33	1.93	-1.40
Colima	1.01	1.04	+0.03
Chiapas	4.82	1.73	-3.09
Chihuahua	1.98	1.57	-0.41
Distrito Federal	22.48	26.61	+4.13
Durango	0.99	0.88	-0.11
Guanajuato	1.93	1.29	-0.64
Guerrero	1.84	1.82	-0.02
Hidalgo	2.03	1.80	-0.23
Jalisco	2.41	2.40	-0.01
México	3.33	3.14	-0.19
Michoacán	3.01	5.95	+2.94
Morelos	0.66	0.59	-0.07
Nayarit	0.82	0.54	-0.28
Nuevo León	2.89	2.14	-0.75
Oaxaca	2.52	2.31	-0.21
Puebla	1.41	1.50	+0.09
Querétaro	0.87	0.76	-0.11
Quintana Roo	0.80	0.71	-0.09
San Luis Potosí	1.15	1.28	+0.13
Sinaloa	2.53	1.75	-0.78
Sonora	2.18	1.94	-0.24

**Cuadro 2.** (Conclusión)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Periodo presidencial</i>		<i>Desviación</i>
	<i>1977-1982</i>	<i>1983-1988</i>	
Tabasco	7.77	2.53	-5.24
Tamaulipas	5.32	2.47	-2.85
Tlaxcala	0.41	0.37	-0.04
Veracruz	14.01	7.71	-6.30
Yucatán	0.80	0.88	+0.08
Zacatecas	0.77	0.54	-0.23

Fuentes: Para el periodo 1977-1982, Juan José Palacios L., "¿Descentralización en medio de la crisis?", *op. cit.*, cuadro 1, p. 270. Para el periodo 1983-1988, datos del CAIE basados en SFP, *Sistema de cuentas nacionales*.

ma de ajuste mexicano hay que mencionar, por último, la capacidad del sistema para mantener grados relativamente altos de cohesión en el interior de la clase política. Importa hacerlo, pues en ausencia de tal elemento, la continuidad del régimen se hubiera visto seriamente amenazada. A este respecto, dos factores parecen haber sido cruciales: la decisión del gobierno del presidente Miguel de la Madrid de interrumpir el proceso de liberalización del juego electoral y la perdurabilidad del esquema de expectativas construido en torno al sistema de recambio sexenal.

La interrupción del proceso de reforma política tras el impresionante desempeño del Partido Acción Nacional en las elecciones municipales de Chihuahua y Durango en 1983 permitió al gobierno recuperar el control del ámbito electoral y, de este modo, continuar utilizando la distribución de los puestos electorales como instrumento clave para retener la lealtad de las élites priístas. A cambio de su cooperación en el ámbito de la política económica, se le aseguró a las élites partidistas, y en particular a los líderes sectoriales, el mantenimiento del viejo esquema de reparto cerrado de acceso al poder.

El esquema de expectativas de movilidad y circulación, al que históricamente había dado lugar la operación del principio de no reelección, contribuyó, por su parte, a reducir sensiblemente los costos que para la continuidad del régimen suponía la exclusión y margina-



ción de importantes segmentos de la élite burocrática y política. La expectativa de ser reincorporados al juego en la siguiente ronda disminuye la tentación de abandonarlo, y contribuye así a evitar o reducir los riesgos de que se produzca una ruptura en el interior de la clase política.

En síntesis, la combinación entre fragmentación política y ejercicio discrecional del poder del Estado le permitió al gobierno mexicano realizar un proceso de ajuste y cambio económico extraordinariamente costoso en términos sociales y económicos sin tener que incurrir en costos políticos ni en la ruptura dentro del régimen ni en la explosión del descontento social. La instrumentación exitosa de la estabilización y del ajuste hizo posible, por su parte, que las élites estatales recuperaran el control sobre el aparato burocrático del Estado, así como sobre la conducción de la política económica, lo cual contribuye positivamente, a su vez, a asegurar la continuidad del régimen.

#### *Los costos políticos de la estabilización y el cambio estructural*

Con todo, ni la crisis ni la estabilización y el ajuste estuvieron exentos de costos. A lo largo de la década de los años ochenta, el sistema político mexicano experimentó, de manera combinada, los efectos y las tensiones acumuladas a lo largo de varias décadas de crecimiento económico y cambio social acelerado, los costos y resquebrajamientos producidos por una recesión profunda y prolongada, y un ajuste económico de magnitudes sin precedente. Destacan, en este sentido, tres problemas principales: el incremento en los niveles de conflicto en el interior de la clase política, las tensiones crecientes en el terreno electoral y la pérdida de efectividad de los esquemas tradicionales de coordinación y gestión de las relaciones entre el poder central y los poderes regionales.

El rápido proceso de modernización económica y social del país había venido generando tensiones crecientes dentro de la élite política. Los cambios en los patrones de reclutamiento político, especialmente en lo que se refiere a la pérdida de importancia relativa de carreras en el interior del partido frente a carreras en el interior de la burocracia, aunados a la expansión virtualmente explosiva de la clase política durante la década de los años setenta, habían terminado por erosionar algunas de las piezas clave del sistema de generación de consenso intraélite. Durante los años de la crisis y del ajuste, se aceleró el proceso

de deterioro. Ello fue consecuencia fundamentalmente de que durante ese periodo se redujeran de manera significativa tanto la pluralidad en la composición del gobierno como el caudal de recursos y cuotas de poder susceptibles de ser distribuidas entre las diferentes facciones y grupos que integran la clase política.

Lo que es importante destacar respecto a los efectos políticamente adversos de estos dos procesos es que ambos son percibidos, hacia el final del gobierno de Miguel de la Madrid, no como expresiones de la tradicional pendularidad del sistema sino como manifestaciones de cambios mucho más profundos. Entonces, conforme avanza el proceso de cambio estructural, la pérdida de inclusividad del gobierno y la reducción en el monto global de cuotas y partidas de poder dejan de ser vistas como ajustes temporales y pasan a ser consideradas como costos de carácter permanente. Con la nominación de Carlos Salinas de Gortari como candidato del PRI a la presidencia de la república en 1987, esta percepción parece confirmarse y acaba por extenderse rápidamente. La íntima vinculación entre el candidato y el proyecto de cambio económico exagera los temores de quienes veían en la continuación del proyecto de liberalización económica un proyecto de cambio político que los marginaba y excluía de manera definitiva. Estallan los temores y dentro de la clase gobernante se produce un desgajamiento profundo. Un pequeño grupo de miembros prominentes de la "familia revolucionaria", encabezados por el hijo del presidente Lázaro Cárdenas, abandona el Partido Revolucionario Institucional y se convierte en el eje de una amplia coalición de centro-izquierda que consigue, en las elecciones de julio de 1988, poner por primera vez en tela de juicio la capacidad del gobierno y de su partido para mantener un dominio efectivo sobre la arena partidaria y electoral.<sup>42</sup>

Al igual que en otros sistemas semicompetitivos, en México las elecciones han desempeñado históricamente dos funciones principales: proveer de legitimidad democrática a un sistema de acceso y reparto del poder político cerrado y organizar la reproducción del consenso intraélite mediante la distribución y redistribución interna de los cargos de elección.<sup>43</sup> La primera tarea se cumple durante la elección mis-

---

<sup>42</sup> Sobre la ruptura dentro del PRI, véanse Andrew Reding, "The Democratic Current: A New Era in Mexican Politics", *World Policy Journal*, vol. V, núm. 2, primavera de 1988; y Luis Javier Garrido, *La ruptura: la corriente democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993.

<sup>43</sup> Las elecciones no competitivas también tienden a desempeñar funciones importantes de socialización y comunicación. Sobre la función de las elecciones en sistemas no competitivos en general, véase Guy Hermet, "Las elecciones en los regímenes autoritarios: bosquejo de un marco

ma, mediante la obtención de mayorías electorales para el partido oficial; la segunda se realiza durante el proceso de auscultación y negociación al interior del partido a través del cual se asignan y reparten las candidaturas del mismo.

Desde los años treinta, y especialmente durante el periodo que va de 1940 a 1970, el control del gobierno sobre los procesos electorales y la eficacia electoral del partido dominante garantizaron la funcionalidad de las elecciones, tanto en lo concerniente a la legitimación democrática del régimen como en lo relativo a la regulación de las relaciones en el interior de la élite. La inclusividad de los arreglos corporativos, la ausencia de competencia electoral y los beneficios derivados de un largo periodo de crecimiento económico y de movilidad social anudan en el proceso de selección interna del partido oficial el reparto ordenado de poder dentro de la élite y la capacidad para asegurarle al gobierno amplias mayorías electorales.<sup>44</sup>

Sin embargo, conforme la sociedad mexicana se hizo más compleja y diversa, las correlaciones de poder social y político iniciales se modificaron y la posición original de las elecciones en la operación del sistema político empezó a experimentar mutaciones. Un proceso acelerado de industrialización y un proceso de urbanización aún más rápido minaron el poder relativo de las corporaciones y liderazgos campesinos frente a las corporaciones y élites sindicales y, con el tiempo, disminuyeron el poder relativo de estas últimas frente al del heterogéneo conjunto de organizaciones y liderazgos del sector popular.<sup>45</sup> El crecimiento de las ciudades incrementó, a su vez, el tamaño y la importancia de grupos medios y de sectores informales, ambos excluidos en buena medida de la representación corporativa. Surgieron así nuevas iden-

---

de análisis", en Guy Hermet, Alain Rouquie y Juan Linz (eds.), *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 18-53. Sobre las diversas funciones de los procesos electorales en México, véanse Soledad Loaeza, "El llamado de las urnas", en *El llamado de las urnas*, México, Cal y Arena, 1989, pp. 273-285; y especialmente Rafael Segovia, "El fastidio electoral", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (eds.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 13-23.

<sup>44</sup> A partir de 1946, cuando el partido oficial recibió el nombre que tiene hoy y la estructura que retuvo hasta fines de la década de los años ochenta, los tres sectores del partido —campesino, obrero y popular— acordaron un arreglo de participación mediante el cual a cada sector le sería asignada una cuota del total de los distritos electorales sobre la base del poder relativo de cada sector en distintos estados y regiones. Luis Medina, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.

<sup>45</sup> Sobre la evolución de las cuotas sectoriales en el proceso de la nominación de candidatos dentro del partido, véase Guadalupe Pacheco Méndez, "La disfuncionalidad de las máquinas electorales", *Argumentos*, núm. 12, abril de 1991, pp. 7-31.

tidades y nuevos grupos cuyos reclamos se ubicaban fuera del esquema de representación y control tradicionales. A estos cambios hay que agregar, por último, los efectos adversos de la creciente importancia de la ruta burocrática como vía de acceso a los cargos públicos.

La combinación de estos procesos introdujo tensiones cada vez mayores entre las tareas legitimadoras del partido en el ámbito electoral y sus funciones como generador y organizador del consenso entre las diversas facciones de la clase política. A partir de 1970 empezó a observarse un deterioro paulatino pero constante en el desempeño electoral del partido oficial. En un intento por hacer frente a las nuevas circunstancias, el gobierno introdujo un conjunto de reformas que ampliaban y hacían más flexible la operación del juego electoral. El marco electoral se modificó y se inició un proceso gradual de apertura.<sup>46</sup> La ampliación de espacios para la competencia electoral permitió incorporar a los opositores al régimen en el juego político y contribuyó así a evitar que la participación y el descontento desbordaran los canales institucionales.

Al aumentar la visibilidad e importancia de los procesos electorales, y como bien lo han señalado Leopoldo Gómez y John Bailey, el reformismo político-electoral terminó por exacerbar las tensiones entre las dos funciones del partido oficial.<sup>47</sup> Ello es así, porque, en un contexto de mayor competitividad la necesidad de obtener mayorías electorales creíbles se torna crecientemente incompatible con la operación de un sistema de generación de consenso dentro de la élite que depende de la ausencia de competencia electoral efectiva.

En la década de los años ochenta, crisis, estabilización y ajustes exacerbaron aún más la tensión entre legitimidad electoral y consenso intraélite. Seis años de inestabilidad y deterioro económico impusieron altísimos costos a una maquinaria electoral cuya efectividad descansaba, en una medida muy considerable en su capacidad para distribuir beneficios económicos y prebendas políticas. La necesidad, impuesta por el ajuste, de reducir la función representativa de las estructuras corporativas y destacar su función como instrumento de control vertical debilita, por su parte, a las élites sectoriales del partido, reduciendo

---

<sup>46</sup> Para un análisis integral de la evolución del sistema electoral del país, véase Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

<sup>47</sup> Leopoldo Gómez y John Bailey, "La transición política y los dilemas del PRI", *Foro Internacional*, núm. 121, julio-septiembre de 1990, pp. 57-87.



así su capacidad para asegurar al gobierno el apoyo electoral de sus bases.<sup>48</sup>

Los efectos adversos de la crisis y del ajuste sobre los sectores medios contribuyeron también en mucho a erosionar la eficacia electoral del gobierno. A diferencia de los sectores populares, las clases medias mexicanas han gozado históricamente de márgenes de independencia política considerables,<sup>49</sup> e importantes segmentos de ellas, en particular sus estratos superiores, nunca han sido parte del aparato corporativo del partido. Su autoexclusión, sus recursos, valores y estilos de vida han hecho de estos grupos la base fundamental de muchos de los grupos y asociaciones políticas no vinculadas ni dependientes del régimen, y su apoyo ha constituido tradicionalmente, y sigue constituyendo en el presente, el grueso de la base electoral del Partido Acción Nacional. Si a todo ello se agrega el hecho de que en el comportamiento político de las clases medias suelen prevalecer los cálculos estratégicos de corto plazo, no es de extrañar que las enormes pérdidas económicas experimentadas por estos grupos se tradujeran en pérdidas electorales para el PRI y ganancias electorales para los partidos de oposición.

A las tensiones dentro de la élite y a los problemas en el ámbito electoral hay que añadir, por último, los efectos negativos de la crisis y del ajuste sobre el sistema de relaciones entre el poder central y los poderes regionales. Al igual que en los otros dos frentes, crisis, estabilización y ajuste fungen, en este caso, como catalizadores, más que como causas, de un proceso de deterioro de mayor duración. Con todo, su efecto acelerador es muy significativo y se traduce en incrementos notables en la conflictividad y competitividad de los procesos electorales locales, así como en la creciente pérdida de efectividad de los arreglos que tradicionalmente habían gobernado la relación entre autoridades centrales y poderes locales.

A lo largo de la historia política de México, lo pronunciado de la heterogeneidad regional ha hecho de la coordinación centralizada de

---

<sup>48</sup> Durante las elecciones de 1988, en alrededor de 85% del total de los distritos urbanos, los candidatos del PRI afrontaron una fuerte competencia y 66 candidatos al congreso por ese partido —de un total de 300— fueron derrotados por los partidos de la oposición. Las pérdidas más grandes fueron sufridas por los candidatos del sector obrero, seguidos por el subgrupo de funcionarios gubernamentales locales incorporados en el sector oficial del partido. Guadalupe Pacheco Méndez, *op. cit.*, pp. 23-24.

<sup>49</sup> De acuerdo con los resultados publicados por el INEGI en la última *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares*, 1989, las únicas categorías de ingreso que sufrieron pérdidas relativas durante el periodo 1977-1989 fueron las incluidas en los deciles XVIII y XIX.



estructuras políticas locales y regionales condición *sine qua non* de la gobernabilidad.<sup>50</sup> Buena parte de la estabilidad política y de la capacidad de gobierno generados por el régimen de la posrevolución se han fundado, de hecho, en la operación de un esquema de manejo flexible y extraordinariamente eficaz de las relaciones “centro-periferia”. Un esquema, hay que insistir en ello, cuyo eje no ha sido el centralismo como tal, sino más bien la coexistencia tensa, variable y adaptable entre la autoridad y el poder del centro, y la autoridad y el poder locales. Son esos equilibrios tensos y a la vez flexibles los que vulneran el proceso de estabilización y ajuste y, por ello, importa su repercusión.<sup>51</sup>

En lo que se refiere a sus efectos sobre el sistema de relaciones entre centro y periferia destacan tres procesos asociados a la estabilización macroeconómica y al cambio estructural: la concentración del poder en las instancias federales y, en especial, en el ejecutivo; la redefinición de competencias y la contracción en la base de recursos de las instancias de gobierno locales; y los cambios en la correlación de fuerzas en el ámbito local generados por la reforma del Estado, por las tensiones dentro de la clase política en el ámbito nacional, y por el debilitamiento de las estructuras corporativas del partido oficial. Todos estos procesos tienden a fortalecer a grupos de poder local, al tiempo que incrementan las presiones y las exigencias del centro. Para la efectividad del esquema tradicional, ello supone un duro golpe, pues tiende a reducir la capacidad de los gobiernos estatales de fungir como mediadores entre el centro y los poderes de arraigo local y regional. El debilitamiento de las estructuras corporativas acelera, por su parte, el desarrollo de formas de participación construidas en torno de identidades regionales, en las que suele prevalecer una actitud fuertemente anticentralista. Como resultado de todos estos procesos, a lo largo de los años ochenta y principios de los noventa, se observa un aumento muy significativo en los niveles de conflicto político y electoral en el ámbito local. Asimismo, se da un fortalecimiento de los partidos de oposición a escala regional —particularmente notable en el caso del PAN—, así como un fuerte incremento en la intervención directa del ejecutivo en el manejo y resolución de conflictos políticos locales.

---

<sup>50</sup> Para un panorama de las relaciones entre el centro y la periferia en México durante la era posrevolucionaria, véase Lorenzo Meyer, “México en el siglo XX: la concentración del poder político”, en Marco Palacios (ed.), *La unidad nacional en América Latina: del regionalismo a la nacionalidad*, México, El Colegio de México, 1983, pp. 131-147.

<sup>51</sup> Agradezco a Blanca Torres el haberme permitido tomar conciencia de la enorme complejidad, fluidez y variabilidad de las relaciones centro-periferia en México.

Especialmente revelador en lo que se refiere a la creciente pérdida de efectividad del esquema tradicional de relaciones centro-periferia es el hecho de que 8 de los 12 gobernadores que no completaron su mandato entre 1988 y 1992 fueron removidos de su cargo mediante la intervención directa del Presidente. La cifra es significativa porque desde el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), en ningún otro sexenio se había obligado a un número tan grande de gobernadores a abandonar su cargo.<sup>52</sup> El aumento en la intervención directa del ejecutivo en la política local es significativo a su vez, pues sugiere que el esquema a través del cual se habían reconciliado tradicionalmente autonomías regionales y poder central ha venido perdiendo buena parte de su anterior "automaticidad". En síntesis, el viejo sistema parece haber dejado de funcionar de manera más o menos "espontánea", surgiendo así la necesidad de operarlo "manualmente". Queda por saber, desde luego, si esta pérdida de efectividad es meramente temporal o si, por el contrario, supone cambios de mayor alcance en la estructura y operación del sistema político mexicano.

### **Ajuste económico y ajuste político: continuidad y cambio en el sistema político mexicano**

Carlos Salinas de Gortari asumió el poder en diciembre de 1988 con el compromiso explícito de acelerar, profundizar y consolidar el proceso de liberalización económica y de reforma del Estado. Para poder avanzar en esa dirección resultaba indispensable, sin embargo, revertir el proceso de desgaste acelerado al que se enfrentaba el sistema político.

El desgaste planteaba retos múltiples. El primero y más urgente de ellos era cerrar y remontar el déficit de autoridad presidencial generado por unas elecciones extraordinariamente conflictivas y por una victoria excepcionalmente estrecha y cuestionada. Así, el nuevo gobierno se avoca, de lleno y de inmediato, a afirmar la autoridad del nuevo jefe del ejecutivo. Para lograrlo se emprenden acciones en diversos frentes.<sup>53</sup> Se integra, en primer término, un gabinete más plural que

---

<sup>52</sup> Datos basados en Roger Anderson, *The Functional Role of Governors and Their States in the Political Development of Mexico, 1940-1964*, tesis de doctorado, University of Wisconsin, 1971; Roderic A. Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-1981*, Tucson, The University of Arizona Press, 1982; *Proceso*, núm. 809, 4 de mayo de 1992, pp. 14-19.

<sup>53</sup> Para un recuento detallado de la primera parte del gobierno de Carlos Salinas, véase el trabajo de Raúl Trejo Delarbe, *Los mil días de Carlos Salinas*, México, El Nacional, 1991.

incluye a miembros importantes de la clase política tradicional. Ello permite dividir a los sectores de la élite que se sienten marginados y excluidos, al tiempo que contribuye a revitalizar el esquema de expectativas de circulación y movilidad a futuro sobre el cual se ha fincado históricamente el sistema cerrado de acceso al poder. Por otra parte, durante los primeros meses se llevan a cabo acciones decisivas y espectaculares en contra de dos poderosos líderes sindicales, cuya distancia con respecto al nuevo grupo en el poder era notoria y cuya eliminación resulto extraordinariamente útil en términos de establecer la autoridad efectiva del nuevo Presidente.<sup>54</sup> En este sentido, también fue de suma utilidad el encarcelamiento de Eduardo Legorreta, prominente financiero privado, por su involucramiento en los turbios manejos vinculados al desplome de la bolsa de valores en octubre de 1987. En el rápido proceso de afirmación de la autoridad presidencial de Carlos Salinas cabe destacar, por último, la importancia de la renegociación exitosa de los pasivos externos del país en 1989.<sup>55</sup>

### *La profundización del cambio*

Superado el primer gran obstáculo y restablecida la condición del Presidente como autoridad política máxima, la atención del gobierno se concentró en la continuación y profundización del cambio en las reglas del juego económico. A partir de 1989 se aceleró notablemente el proceso de cambio estructural y se mantuvo e intensificó la batalla contra la inflación. La elevación anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor cayó de 51.7% en 1988 a 11.9% en 1992.<sup>56</sup> Entre 1989 y 1992, se desincorporaron (vendieron, fusionaron o liquidaron) 195 de las 412 empresas paraestatales que existían en 1988.<sup>57</sup> Destaca en este proceso la venta de algunas de las empresas más grandes del país, así como la reprivatización del sistema bancario. Igualmente importantes han sido los logros en el ámbito fiscal,<sup>58</sup> especialmente en lo que respecta a la

---

<sup>54</sup> Joaquín Hernández Galicia, líder del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y Carlos Jongitud Barrios, líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Para un análisis del primer caso, véase Rafael Loyola Díaz, "La liquidación del feudo petrolero en la política moderna, México, 1989", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 6, núm. 2, verano de 1990, pp. 263-297.

<sup>55</sup> Pedro Aspe, *op. cit.*, cap. 3.

<sup>56</sup> Banco de México, *Informe anual*, 1992, p. 145.

<sup>57</sup> Banco de México, *The Mexican Economy*, 1993.

<sup>58</sup> Como resultado de la reforma fiscal, la cantidad de contribuyentes registrados aumentó

eliminación de resquicios y regímenes especiales, a la expansión de la base tributaria y a la reducción radical de la evasión mediante una aplicación excepcionalmente rigurosa y uniforme de la ley fiscal.<sup>59</sup> A lo largo de este periodo, también avanzó de manera muy significativa el proceso de desregulación interna de la economía y se introdujo un amplio conjunto de reformas constitucionales orientadas hacia la liberalización de diversos mercados y hacia la institucionalización de los cambios realizados. Respecto a este último punto destaca, finalmente, el inicio y conclusión de negociaciones para la creación de una zona de libre comercio en América del Norte.

Ha acompañado y hecho posible este conjunto de transformaciones una estrategia política cuyo pivote ha girado en torno de la concentración y acumulación de poder en el jefe del ejecutivo. El fortalecimiento del poder presidencial, ora como medio, ora como fin, ha provisto, de hecho, el eje de una estrategia de recuperación política global articulada en torno de dos líneas de acción fundamentales. La primera de ellas ha estado orientada hacia la regeneración y/o generación de lazos y alianzas con grupos y factores de poder ubicados fuera del sistema constituido por el binomio gobierno-partido oficial. En este sentido, destacan la consolidación de la alianza con los grandes empresarios, el acercamiento con la Iglesia católica, la cooperación sin precedentes con el gobierno estadounidense y los diversos acuerdos con el Partido Acción Nacional.<sup>60</sup> La segunda línea básica de acción del gobierno de Carlos Salinas en el ámbito político ha estado dirigida hacia la recuperación y fortalecimiento de la base popular del régimen. El instrumento más importante para la realización de esta segunda tarea ha sido el Programa Nacional de Solidaridad.

Ambas líneas de acción han contribuido de manera decisiva a

---

en un millón entre 1988 y 1990, y los ingresos tributarios totales se elevaron de 8.5 del PIB en 1987 a 10.8% en 1991. Carlos Elizondo, "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administration of Echeverría and Salinas", 1991, mimeografiado, p. 41.

<sup>59</sup> Revelador en lo que se refiere a la nueva actitud del gobierno en materia fiscal ha sido el tratamiento de los evasores de impuestos. Mientras que entre 1921 y 1988 sólo 2 evasores terminaron en prisión, en 1988 el gobierno enjuició a 7 de ellos, en 1989 a 50 y en 1990 a alrededor de 400, incluidos una serie de empresarios. *Ibid.*, p. 38 (cifras basadas en la conferencia de prensa ofrecida por Francisco Gil Díaz, subsecretario de Hacienda, en enero de 1990).

<sup>60</sup> El tema de la evolución reciente de la relación entre Estado e Iglesia es analizado por Roberto Blancarte en "La consolidación del proyecto eclesialístico en las transformaciones del Estado mexicano durante los ochenta". Para la relación con los Estados Unidos véase Lorenzo Meyer, "Las relaciones con los Estados Unidos: convergencias y conflictos", ambos en Carlos Bazdresch *et al.* (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, vol. 1, 1992.

hacer políticamente viable la profundización del cambio económico. La primera, proporcionando aliados y apoyos clave; la segunda, venciendo resistencias, paliando costos, y generando formas de sustento popular alternativas a las tradicionales. Al éxito de ambas, y por consiguiente a hacer posible tanto la concentración del poder en el ejecutivo como la reproducción del régimen, han contribuido a su vez y de manera igualmente decisiva, la liberalización económica y la reforma del Estado. Esto es así porque el propio proceso de reforma económica es el que permite, en última instancia, darle continuidad y capacidad de gobierno a una nueva correlación de fuerzas sociales, económicas y políticas. De hecho, a través de él y en torno de él se regenera la capacidad estatal, se construyen nuevas alianzas y se destruyen las viejas. La reforma económica es, en este sentido, no sólo un fin en sí mismo, sino también, y de manera igualmente importante, un instrumento con el cual se busca tanto reconstituir la vitalidad y la capacidad de gobierno del régimen como consolidar el poder de un nuevo grupo.

La naturaleza, los alcances y los límites de la estrategia global de gobierno del régimen de Carlos Salinas se manifiestan de manera especialmente clara en el ámbito electoral. En este terreno el gobierno ha enfrentado uno de sus mayores retos: producir mayorías electorales creíbles. El asunto importa, pues de su resolución depende la capacidad del régimen para seguir asegurando la transmisión ordenada del poder. Sin embargo, el reto ha sido mayúsculo, porque enfrentarlo ha supuesto la necesidad de reconciliar procesos que parecerían irreconciliables: generar nuevas redes y apoyos capaces de renovar y reconstituir la capacidad del partido oficial para asegurarle al gobierno mayorías electorales; abrir espacio a la oposición para garantizar así la presencia de interlocutores que le otorguen credibilidad a los procesos electorales; hacer compatibles entre sí estas dos estrategias y evitar que juntas produzcan nuevos desgajamientos dentro del partido oficial.

El gobierno de Carlos Salinas intenta denodadamente reconciliar todas estas tareas y para conseguirlo adopta una estrategia articulada en torno de dos ejes principales: un proceso de ampliación gradual y selectiva de la competencia electoral, cuyo pivote ha sido la alianza con el Partido Acción Nacional,<sup>61</sup> y un proceso de reestructuración del partido oficial que ha buscado revertir el rápido deterioro de la eficacia

---

<sup>61</sup> Con respecto a la evolución y cambios recientes en la legislación electoral, véase José Woldenberg, "¿Qué fue y qué será de la legislación electoral?", *Nexos*, núm. 170, febrero de 1992, pp. 37-44.



electoral del aparato corporativo mediante la renovación de liderazgos y la creación de nuevas organizaciones y redes de apoyo.

La ampliación del papel del PAN dentro del sistema político ha sido, en buena medida, el resultado de una serie de acuerdos entre la dirigencia panista y funcionarios gubernamentales de primer nivel. Estos acuerdos han girado en torno de la ampliación de la competencia electoral y han producido un virtual reparto de mercados electorales, del cual ha quedado fuera, sin embargo, la Presidencia de la República. Hay que señalar que, en la práctica, la operación de este esquema de cooperación se ha basado en negociaciones de diversa índole, entre las cuales no ha estado ausente la negociación de resultados electorales.<sup>62</sup>

Sin embargo, el fortalecimiento del PAN dista mucho de ser consecuencia de una concesión graciosa por parte del gobierno. La fuerza del PAN es resultado de un largo trabajo político y electoral. Muestras de ello abundan y son particularmente obvias en el caso de las clases medias urbanas, especialmente en algunas regiones del país. Las elecciones de julio de 1988 hacen patente al gobierno los altos costos de no reconocer la fuerza creciente del PAN. La condición de éste como contrincante leal y confiable, y sus límites en cuanto a su capacidad para convertirse en una amenaza real a escala nacional, disminuyen los costos potenciales de una alianza con ese partido y lo convierten, de hecho, en el aliado ideal.

Tanto la necesidad de abrirle nuevos espacios al PAN como la posibilidad de hacer que dicha incorporación fuera una incorporación subordinada constituyeron, en buena medida, el resultado de los éxitos y los costos de la primera fase del proceso de estabilización y ajuste. A lo largo de los años ochenta, el PAN se fortaleció de manera notable. A ello contribuyó, en muy buena medida, su capacidad para capitalizar el descontento que el ajuste generó entre las clases medias urbanas y, en especial, entre los empresarios regionales medianos y pequeños. Su condición como vocero del descontento de amplios segmentos del empresariado —especialmente a escala regional—, otorgaron al PAN la

---

<sup>62</sup> Se puede encontrar un claro ejemplo de ello en las elecciones de 1991 en el estado de Guanajuato, donde las acusaciones de fraude difundidas dieron como resultado la renuncia del candidato a gobernador por el PRI, justo antes de asumir el cargo. La fuerza electoral de Acción Nacional en esa entidad llevó a lo que parece haber sido un arreglo entre el gobierno y ese partido, mediante el cual el alcalde panista de la capital del estado fue designado gobernador interino de Guanajuato. Véase al respecto Ricardo Alemán, *Guanajuato: espejismo electoral*, México, Ediciones La Jornada, 1993.

posibilidad real de exigirle al gobierno mayores espacios y cuotas de poder.

No obstante, los términos de la alianza entre el gobierno y Acción Nacional se ven también fuertemente condicionados por la reconciliación entre el gobierno y los grandes empresarios. Esta reconciliación es significativa, ya que priva al PAN de un apoyo sin el cual sus posibilidades de convertirse en alternativa real de gobierno a escala nacional tienden a ser limitadas.<sup>63</sup> De hecho, la imposibilidad histórica del PAN para hacerse del apoyo efectivo de los grandes empresarios mexicanos ha constituido, y sigue constituyendo, una de sus mayores debilidades. Así parecen sugerirlo tanto las enormes ventajas que el PAN ha derivado de los momentos de conflicto y ruptura entre el gobierno y las élites económicas privadas como el hecho de que el panismo haya logrado sus mayores avances y triunfos en los estados de la República, ha contado con el apoyo firme del empresario local.<sup>64</sup>

En suma, crisis y ajuste dotan a Acción Nacional de la capacidad para obtener del gobierno mayores espacios de poder. Sin embargo, el restablecimiento de la alianza entre el gobierno y los grandes empresarios impone al PAN un límite muy importante en lo que se refiere a su capacidad para convertirse en una amenaza real a escala nacional. Esto último permite establecer una alianza asimétrica, que si bien le reporta muchas ventajas a ambos, favorece en términos relativos al régimen. Para el PAN la alianza ha entrañado beneficios indudables. Así lo demuestra el crecimiento sin precedente de su membresía y, sobre todo, sus éxitos en el campo electoral.<sup>65</sup> La militancia activa pasa de 49 000 personas en 1988 a 111 000 en marzo de 1993. Por otra parte, durante ese mismo periodo la población gobernada por panistas aumentó de 800 000 en 1988 a 12 800 000 habitantes en 1993. En la actualidad, el PAN cuenta con 3 gobernadores, 1 senador, 89 diputados federales y 99 presidentes municipales. Gracias a la alianza con el PAN, el gobierno ha obtenido un interlocutor clave y un apoyo indispensable en la batalla por la credibilidad. Los límites del PAN como rival efectivo a escala nacional le reportan al régimen ventajas adicionales, ya que

---

<sup>63</sup> El sustento teórico de este argumento puede encontrarse en Edward Gibson, *Conservative Parties and Democratic Politics: Argentina in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, en prensa.

<sup>64</sup> Leticia Barraz e Ilán Bizberg, "El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano", *Foro Internacional*, núm. 123, enero-marzo de 1991, pp. 418-445.

<sup>65</sup> Las cifras que siguen están tomadas de Partido Acción Nacional, Secretaría de Estudios, *Información básica sobre el partido*, junio de 1993.

disminuyen los costos que supone para el PRI la competencia ampliada, al tiempo que le aseguran al gobierno el control sobre el proceso de apertura.

La segunda estrategia electoral del gobierno de Carlos Salinas ha girado en torno de la renovación y fortalecimiento de la capacidad electoral del PRI. Para lograrlo, el gobierno ha buscado, por un lado, debilitar a los líderes y grupos resistentes al cambio y, por otro, generar nuevas organizaciones y liderazgos capaces de remplazarlos.<sup>66</sup> A lo largo del sexenio, el gobierno ha apoyado el surgimiento de nuevas agrupaciones y líderes sindicales y ha promovido de manera muy activa el desarrollo de organizaciones sociales de base no corporativa. Igualmente intensa ha sido la actividad del gobierno en el terreno del reclutamiento, socialización e incorporación de liderazgos sociales emergentes.

Dentro del proceso de reestructuración del PRI y de regeneración de la base de apoyo popular del régimen, el Programa Nacional de Solidaridad ha desempeñado un papel decisivo.<sup>67</sup> A través de este programa, el gobierno ha logrado compensar y mitigar los enormes costos que la crisis y el ajuste han impuesto a los sectores más pobres de la sociedad mexicana. Por medio de él se ha conseguido, por otra parte, generar una maquinaria política controlada directamente por el ejecutivo, cuyo desarrollo ha permitido revertir la pérdida de eficacia electoral del PRI.

Solidaridad ha dotado al gobierno de un arma electoral potente, flexible y relativamente barata. En lugar de invertir en programas sociales amplios, costosos e inciertos en cuanto a su efectividad electoral, Pronasol ha permitido que el gobierno dirija y enfoque el uso de recursos a cambio del apoyo electoral de grupos específicos. Ello ha incrementado notablemente la eficiencia electoral de la inversión y el gasto, ya que reduce el costo financiero de la obtención de votos, al tiempo que permite asegurarla. Solidaridad también ha acrecentado la flexibilidad del gobierno, pues lo ha dotado de un instrumento electoral capaz de adaptarse a muy diversos contextos político-electorales.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Sobre la reforma interna del PRI, especialmente en lo que respecta a sus efectos adversos sobre el sector obrero, véase el trabajo de Leopoldo Gómez, "La reforma del PRI y la selección del candidato", *Informe mensual sobre la economía mexicana*, CAIE, año IX, núm. 3, mayo de 1991.

<sup>67</sup> Se ofrece un análisis de los diversos aspectos del programa en el número de la revista *El Cotidiano* dedicado a Solidaridad, año 8, julio-agosto de 1990.

<sup>68</sup> Un claro ejemplo de la flexibilidad aportada por Solidaridad puede encontrarse en el empleo que de él se ha hecho en el estado de Michoacán, donde el Partido de la Revolución

La impresionante recuperación electoral del PRI a partir de las elecciones de 1991 así parece indicarlo.<sup>69</sup>

Solidaridad ha introducido varios elementos novedosos en la operación electoral del régimen. Destacan en este sentido el haber promovido la participación social activa y el que las autoridades municipales se hayan involucrado en su gestión y orientación. Sin embargo, Pronasol reproduce muchas de las prácticas electorales tradicionales. Ello es especialmente obvio en lo que toca a la provisión de bienes y servicios a cambio de votos, así como en lo relativo a la naturaleza discrecional del reparto. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, en las relaciones clientelares generadas vía Solidaridad parece predominar el intercambio de carácter estratégico y de corto plazo por sobre los vínculos de reciprocidad difusa, múltiple y perdurable. Esto entraña riesgos importantes, ya que incrementa la sensibilidad y vulnerabilidad electoral del régimen respecto a la variable capacidad del gobierno para ofrecer beneficios y prebendas a los electores.

### *Continuidades y cambios*

No resulta fácil evaluar los efectos de la incorporación subordinada de Acción Nacional al juego electoral y de la operación de Pronasol. Hasta ahora, ambos parecen haber ampliado notablemente la capacidad de maniobra electoral del gobierno. Tanto la alianza con el PAN como el desarrollo del sistema de apoyos generado en torno de Solidaridad parecen, no obstante, haber incrementado la dependencia del gobierno respecto a grupos y actores cuya lealtad y apoyo son menos seguros que los de las élites sectoriales tradicionales. A los riesgos que dicho proceso entraña, hay que agregar los costos que para la reproducción del régimen ha supuesto la mayor competencia electoral, especialmente en lo concerniente a incrementar el descontento entre la vieja clase

---

Democrática obtuvo la mayoría de votos para su candidato presidencial en 1988 y donde este partido tiene su base de apoyo político más importante. Durante 1991, 12% de los fondos totales de Pronasol se invirtieron en Michoacán. Del total de recursos invertidos en el estado, 60% se canalizaron hacia 25 municipios, en los que el PRI logró obtener más de 60% de los votos durante las elecciones para diputados federales de 1991. *Proceso*, núm. 819, 13 de julio de 1992, p. 14.

<sup>69</sup> Durante las elecciones de 1991, el PRI obtuvo 61.49% de los votos, frente a 50.73% que había obtenido en 1988. La cantidad absoluta de votos para el partido oficial aumentó en 46.64% entre 1988 y 1991, y en 40 distritos electorales el crecimiento llegó a más de 100%. Jorge Alcocer y Rodrigo Morales, "Mitología y realidad del fraude electoral", *Nexos*, núm. 166, octubre de 1991, pp. 27-40.



política. Este grupo ha sido, de hecho, uno de los dos grupos más adversamente afectados por la pinza PAN-Solidaridad. El otro gran perdedor ha sido, sin duda, el Partido de la Revolución Democrática.

A los costos y riesgos políticos asociados a una mayor competencia en el ámbito electoral hay que sumar, por último, los efectos potencialmente corrosivos del propio proceso de liberalización económica sobre la estructura de reparto y ejercicio del poder político, en la que se ha apoyado el régimen de la revolución institucionalizada.

La transformación radical del perfil institucional de la economía mexicana ha permitido fortalecer de manera notable al Estado mexicano y ha contribuido a incrementar, de manera igualmente importante, la capacidad de acción y de conducción del gobierno. Sin embargo, la instrumentación del ajuste ha supuesto enormes costos políticos, económicos y sociales. La presencia de un nuevo entorno institucional en el ámbito económico ha venido generando, y habrá de seguir produciendo, alteraciones en las formas tradicionales de acción y de relacionamiento político. Estas alteraciones han acelerado un proceso de cambio social de más largo aliento que ha venido, desde hace tiempo, erosionando la operación del sistema de reglas y acuerdos políticos que han dado continuidad y capacidad de gobierno durante más de seis décadas al régimen surgido de la Revolución Mexicana. De entre los efectos potencialmente corrosivos del proceso de cambio económico sobre el régimen político, tres parecen ser especialmente significativos: primero, la reducción del caudal de fondos y cuotas de poder susceptibles de ser distribuidos dentro de la clase política a través de los procedimientos y mecanismos tradicionales; segundo, el fortalecimiento de circuitos privados de poder políticos controlados por élites provistas de recursos de poder propio y, por tanto, menos dependientes del Estado y del gobierno; y, tercero, la expansión de "islas de igualdad" dentro de un sistema político articulado en torno de la existencia y reproducción de la fragmentación política.

La disminución en el volumen de prebendas y cuotas de poder susceptibles de ser repartidas dentro de la élite política es el resultado, tanto de la reducción de la participación directa del gobierno en la actividad económica como de la reducción del margen de discrecionalidad en la aplicación de leyes y normas. El asunto importa, porque al reducirse el monto de recursos de poder disponibles y al limitarse la posibilidad de emplearlos de manera discrecional, se limita la inclusividad del sistema y se vulnera su propio principio de autoridad. No es de extrañar, por tanto, que la liberalización económica y la reforma del



Estado hayan debilitado las lealtades, la disciplina y la unidad en el interior de la clase política.

El fortalecimiento de élites económicas y políticas provistas de recursos de poder propios encuentra su raíz en la naturaleza extremadamente desigual de la sociedad mexicana. De forma análoga a lo que ocurre al desbordarse una presa sobre un terreno disparejo, el poder "liberado" por la contracción del aparato estatal ha tendido a distribuirse de manera profundamente desigual. La retracción del Estado ha magnificado las diferencias de ingreso, riqueza y poder preexistentes y ha tendido a erosionar la capacidad del gobierno para ofrecer protección a los más débiles. Por consiguiente, el poder y la capacidad de negociación de las élites económicas privadas y de los caciques y élites locales frente a los sectores menos favorecidos ha tendido a acrecentarse. Para el gobierno y para el régimen, este proceso ha entrañado costos importantes, ya que ha incrementado su vulnerabilidad respecto a actores de cuya capacidad de intermediación depende, pero que son considerablemente más autónomos que los viejos intermediarios.

El tercer efecto de la redefinición radical de las reglas del juego económico, y en particular de la reforma fiscal, es el desarrollo y expansión de islas de igualdad ciudadana. La creciente igualdad de condición frente a la ley en segmentos importantes de la sociedad mexicana constituye, quizá, la consecuencia potencialmente más trascendente de la expansión del papel del mercado en la asignación de recursos y en la coordinación de decisiones económicas privadas, así como en la reforma del Estado.

De su evolución y consecuencias habrán de depender, de hecho, tanto la supervivencia del régimen como la naturaleza futura del sistema político mexicano. Sin la expansión y consolidación de identidades políticas de base ciudadana, la democratización del sistema político seguirá careciendo del fundamento capaz de hacer de un régimen democrático un régimen viable. Con todo, y a pesar de haberse producido avances importantes, el proceso de "ciudadanización" está aún muy lejos de haberse completado. Precisamente en este asunto se ubica el nudo del problema: avances ciudadanos suficientes para minar la base estructural del sistema, pero muy insuficientes aún en lo que se refiere a su capacidad para generar una estructura de gobierno distinta.

## **Conclusiones**

Las instituciones políticas forjadas a lo largo de las décadas de los años veinte y treinta del presente siglo dotaron al gobierno mexicano de recursos e instrumentos extraordinariamente valiosos para enfrentar una crisis económica profunda y para introducir cambios de fondo en las reglas del juego económico. Las enormes facultades discrecionales del jefe del ejecutivo y la existencia de un amplio sistema de redes y organizaciones corporativas de base clientelar limitaron la capacidad de resistencia colectiva de aquellos grupos sobre los cuales recayó el peso del ajuste. El esquema gobierno-partido oficial hizo posible, por su parte, contener y amortiguar los efectos adversos de la crisis y el ajuste sobre el sistema de generación de consenso dentro de la élite política y sobre el tradicional predominio del PRI en el ámbito electoral. Por último, la fortaleza histórica de las agencias financieras públicas permitió darle coherencia al ajuste económico, facilitó el reaceramiento entre gobierno e inversionistas privados y proveyó el semillero de un equipo político de recambio.

A través del propio proceso de estabilización y ajuste estructural, el gobierno logró recuperar el control sobre la maquinaria estatal y reforzar las capacidades de gestión y extracción del Estado mexicano. Ese mismo proceso sirvió también para apuntalar la generación de un nuevo sistema de alianzas mediante el cual se da expresión y capacidad de gobierno a una nueva correlación de fuerzas en los ámbitos económico, político y social.

No obstante, la liberalización económica y la reforma del Estado terminaron por acelerar los cambios sociales y políticos de más largo plazo, contribuyendo así a minar la eficacia y operatividad de las propias instituciones políticas que han permitido su ejecución. En este sentido, destacan, por una parte, la separación creciente entre el gobierno y el Estado y, por la otra, la desvinculación igualmente tensa y accidentada entre el sistema de distribución del acceso al poder y el sistema de ejercicio de éste, las cuales, como ha señalado atinadamente Antonio Camou, han estado profunda e inextricablemente imbricados en México.<sup>70</sup> Por último, cabe subrayar en este contexto los cambios que se han venido operando en el terreno de las identidades políticas, especialmente en lo concerniente al desarrollo y expansión de identi-

---

<sup>70</sup> Antonio Camou, "Gobernabilidad y democracia en México: avatares de una transición incierta", 1993, manuscrito inédito.

dades ciudadanas. Todos estos procesos apuntan hacia el surgimiento de nuevas formas de interacción y relacionamiento político. Con todo, el problema central es que esas nuevas identidades y esas nuevas reglas carecen aún del alcance y fuerza requeridos para darle sustento a un régimen político distinto.

El reto al que se enfrenta hoy el régimen surgido de la Revolución Mexicana es enorme. Y esto es así, porque enfrentarlo con éxito supone la necesidad de reconciliar dos procesos que parecen contraponerse y contradecirse: el avance hacia formas de participación política más abiertas y competitivas y el mantenimiento simultáneo de la capacidad efectiva de gobierno.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Véase al respecto el trabajo de Antonio Camou, "Gobernabilidad y democracia en México", *Nexos*, núm. 170, 1992, pp. 55-66.