

México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995

(Élites gubernamentales y proyecto de modernización)



Isabelle Rousseau



EL COLEGIO DE MÉXICO

MÉXICO:
¿UNA REVOLUCIÓN SILENCIOSA?
Élites gubernamentales y proyecto
de modernización
(1970-1995)

Isabelle Rousseau



EL COLEGIO DE MÉXICO

TERCERA PARTE

LA REFORMA DEL ESTADO

INTRODUCCIÓN

Tras estudiar las fases de la concepción y del nacimiento del nuevo paradigma, hemos sacado a la luz las modalidades de constitución del grupo que ha sido su principal protagonista. Es el momento para abordar la época de madurez del proyecto.

Aunque los grandes lineamientos se hubieran trazado durante el sexenio anterior, el proyecto no estaba del todo bajo la tutela del equipo que lo había concebido. Para el grupo de la SPP, la naturaleza de las apuestas cambia de sentido con la toma del poder. No se trata ya de ganar el lugar decisonal central (la presidencia) contra facciones rivales, sino de consolidar la implantación de un referencial que es, en muchos aspectos, opuesto a los mecanismos organizacionales y representativos que aún están en vigor en México. Por tanto, el hecho de imponer ese nuevo proyecto significa imponerse como grupo, es decir, imponer un nuevo estilo de hombres, nuevas modalidades decisionales, y nuevos conceptos sobre el porvenir del país.

Carlos Salinas de Gortari es un presidente muy joven; cuando asume el poder apenas acaba de cumplir cuarenta años. Sólo Lázaro Cárdenas, gran reformador del México post revolucionario, se hizo cargo de la Presidencia a una edad similar.¹

¹ La juventud es una ventaja enorme para un reformador; garantiza el dinamismo indispensable para enfrentar las resistencias que surgen con la transformación profunda del sistema.

La crisis que el nuevo presidente debe afrontar es antes que nada política, aunque el panorama económico permanece relativamente oscuro. La profunda duda que se cierne sobre los resultados electorales alcanza directamente al nuevo presidente de la República en lo que constituye el propio cimiento de su autoridad: su legitimidad como jefe de la nación. Por eso la elección de las estrategias —económicas o de otra índole— está sometida, al menos durante la primera mitad de su gestión, a una consideración de orden político: la reconquista de una legitimidad sumamente turbia. Sólo tras las elecciones de julio de 1991, con el verdadero reconocimiento de la población a la capacidad de gestión de Carlos Salinas, se reconsideran las prioridades de la agenda gubernamental. Esos comicios autorizan al jefe de Estado a poner en pie su programa de reformas.

Las grandes elecciones del sexenio orientan las lógicas de acción de su administración.

Por lo demás, el análisis que hacen el candidato electo y su partido de los resultados del 6 de julio de 1988 coincide al menos en un punto: el fracaso electoral es consecuencia de los programas económicos de austeridad impuestos para remediar la crisis. El regreso al crecimiento no sólo es deseable en el plano económico, sino que se ha hecho un imperativo político, una garantía del orden y de la estabilidad del país. Para otorgar legitimidad a su gestión, Carlos Salinas debe recuperar pronto un crecimiento positivo.

Estas dos necesidades orientan las grandes estrategias del sexenio que principia el 1º de diciembre de 1988.

Desde su discurso de investidura, Carlos Salinas advierte a la nación que su gestión estará guiada por una “reforma de la Revolución”. Esa “reforma del Estado” está concebida para desgastar las viejas estructuras cada día más aherrumbadas y los conceptos que subyacen tras ellas. En un plazo más largo, se trata de provocar un verdadero cambio de mentalidades.

Esa reforma toca una cuestión que es central en el sistema político: el papel y el tamaño del Estado en la sociedad. El estatismo que hacía obeso al sistema se basaba en la ecuación: “más Estado, más justicia social y más progreso económico”. Conservando los mismos términos, Salinas cambia las medidas: “menos Estado, más justicia social y más progreso”.² La diferencia cualitativa se basa en una disparidad cuantitativa: pone en tela de juicio el nexo entre el Estado gestor y el papel social. El Estado es la matriz de la política moderna; redefinirlo obliga a discutir nuevamente la cuestión de la construcción nacional. Esta nueva ecuación constituye una de las principales aportaciones de Salinas.³ Fundamento teórico del Programa Nacional de Solidaridad, la ecuación también está relacionada con la doctrina del liberalismo social, que se presenta en marzo de 1992. La reforma del Estado modifica sustancialmente las principales variables que regían hasta principios de los años 1980 la estructura y la organización del país. La reforma de la Revolución es propuesta como vía idónea para modernizar la nación.⁴

La idea de modernización es de suyo sumamente ambigua. La nación mexicana ha llevado a costas eses concepto cuando menos desde la Independencia. Esta aspiración, en la que subyace la idea del retraso que sufre el país, pone de relieve que es indispensable desplegar un esfuerzo para merecer un reconocimiento: “ser aceptada al fin como nación del Primer Mundo”. Desde el siglo pasado este fantasma ha estado presente en cada administración y, pese a los matices ligados al estilo personal de cada estadista, es fácil distinguir

² I. Rousseau, *Modernidad con...*, *op. cit.*, p. 97.

³ Ya la encontramos a la vez en el Plan Baker y en el PAC.

⁴ Según un artículo publicado en *La Jornada* del 3 de diciembre de 1988 (p. 10), Salinas repitió treinta y dos veces el término “modernización” en su discurso de toma de posesión, y cincuenta y ocho veces los términos “cambio”, “reforma”, “renovación”.

diversas constantes. Como proyecto de una pequeña élite social y cultural capaz de adaptar modelos extranjeros a las particularidades históricas y culturales del país, la modernización exige un esfuerzo y una imaginación considerables para sincronizarse con las aspiraciones y las realidades que viven y conocen los grupos más tradicionales, que con frecuencia son también los más marginados en el plano económico. Para muchos, éste es un problema de traducción y comunicación: es preciso encontrar los medios (actores, políticas y organismos) más eficaces para explicar el sentido del proyecto modernizador y transformar en "pueblo moderno" a una sociedad que incluye a un estrato importante de actores tradicionales. Este problema es esencial cuando los cambios introducidos a nombre de la modernización implican la modificación de los paradigmas que sostenían el edificio social, en otras palabras, cuando se enfrenta una revolución "sin armas".

El proyecto modernizador que Carlos Salinas pretende poner en pie no escapa a estas características generales. Obra de una pequeña minoría —aun en el partido—, se le presenta a la vez como el medio y el remedio para elevar a México a la altura de las naciones desarrolladas. Ahora bien, ni sus objetivos ni los medios necesarios para su aplicación serán nunca objeto de un debate público, aunque su formulación y su aplicación pongan en tela de juicio muchas creencias heredadas de la Revolución de 1910 y tiendan a reemplazar intereses sólidamente implantados.

El proyecto de modernización se propone remodelar las políticas y los mecanismos que aseguran el funcionamiento interno del sistema y, de manera paralela, instalar a una nueva generación en el poder, al tiempo que se garantizan el mantenimiento de la estabilidad política y la reanudación del crecimiento económico. Esas transformaciones pueden incrementar las tensiones entre la estabilidad y el cambio, normales en una metamorfosis social tan importante.

El grupo de la SPP debe enfrentar una situación particularmente compleja: ¿cómo promover el cambio —económico pero también político— sin ocasionar que se coaliguen los intereses conservadores en su contra y sin plegarse al autoritarismo más absoluto?, ¿cómo realizar reformas políticas que no creen pánico en los mercados financieros ni una nefasta incertidumbre en la consolidación del crecimiento económico del país?, y, sobre todo, ¿cómo socializar las decisiones tomadas en la cúspide para que sean aceptadas e implantadas por los funcionarios de todos los niveles, pero principalmente por la totalidad de la población?⁵ En otras palabras, ¿cómo asegurar una verdadera “revolución cultural” que se traduzca en una verdadera transformación de las mentalidades y las actitudes?⁶

Con el afán de responder a estas interrogantes trataremos de catalogar, en el primer capítulo, las estrategias que desarrollan el presidente y quienes lo rodean para llevar el timón, cambiar de rumbo y preparar el relevo. En efecto, si bien la preparación de un equipo unido fue esencial para tomar el poder, el núcleo duro de la SPP debe consagrarse a otra tarea: formar una nueva generación de hombres —altos funcionarios, pero también políticos, empresarios, sindicalistas— que comprendan el mensaje lanzado, que lo acepten y sean a su vez pedagogos capaces de socializarlo ampliamente. Éste es un requisito para consolidar el nuevo proyecto.

En un segundo capítulo, examinaremos las estrategias que despliega ese grupo con el interés de proponer nuevas orientaciones políticas que concreten el espíritu y la letra del proyecto modernizador. Paralelamente, confrontaremos los procedimientos de regulación política utilizados para adecuar estas estrategias a los procedimientos de mediación social necesarios para garantizar su buen funcionamiento.

⁵ M. Camacho Solís, *Cambio sin ruptura*, México, Alianza, 1995.

⁶ I. Rousseau, *Modernidad con...*, *op. cit.*, p. 21.

Por último, en el capítulo final examinaremos cómo la gestión del proyecto dio origen a serias fisuras que afectaron la cohesión del pequeño clan de innovadores y fueron exacerbadas por la sucesión presidencial. Analizaremos, además, sus repercusiones en la consistencia del proyecto modernizador.

I. CARLOS SALINAS DE GORTARI Y SU EQUIPO

Desde su toma de posesión, Carlos Salinas dispone de un equipo sólido: los hombres de la SPP. Ellos están listos para administrar un paradigma cuya paternidad les pertenece. Su dispersión en la escena político administrativa, las diversas limitaciones, a veces antagónicas, a las que habrán de enfrentarse y la sombra de la sucesión que se perfila desde los primeros momentos del nuevo sexenio son retos que se plantean al presidente. Seguro de que la aplicación de dicho paradigma provocará enormes resistencias de una gran parte de la clase política, el mandatario cuando menos debe garantizar la unidad de su pequeño equipo. Sin embargo, éste presenta un perfil particular: dotado de una sólida experiencia administrativa, el grupo dispone de un bagaje partidista y electoral mucho menos cuantioso. Por lo demás, si quiere considerar en el largo plazo la consolidación de su "reforma del Estado", el presidente tiene que garantizar la formación de un personal que pueda llenar una amplia gama de funciones.

¿De qué medios se valdrá el jefe de la nación para provocar la participación más amplia posible de la clase política, garantizar la cohesión de su propio equipo y formar los hombres de la nueva generación?

EL EQUIPO DE LA SPP EN EL PODER

Es lógico que el grupo de la SPP detente los puestos clave en términos decisionales: es amo y señor del Ejecutivo. Pero, ¿le per-

mitirá la particular disposición de sus posiciones secretariales edificar las pasarelas administrativas indispensables para lograr que se acepten las decisiones tomadas? Los dos elementos del problema son: o la decisión impuesta o el consenso.

La composición de los gabinetes

La composición de los diferentes gabinetes de Carlos Salinas está guiada por una lógica de dos tiempos: primero, la recuperación de la legitimidad del jefe de la nación; luego, la aplicación de su proyecto de reformas y su sucesión. Las elecciones de julio de 1991 marcan la frontera entre una y otra lógicas.

Las lógicas de despliegue del grupo de la SPP sobre el ámbito administrativo durante la primera mitad del sexenio

La primera medida que toma el jefe del Ejecutivo para fortalecer su legitimidad es la constitución de su gabinete. Salinas privilegia la búsqueda de una apertura política hacia otros grupos y hacia los representantes de otras tendencias descartadas con anterioridad.¹ Al parecer, la composición de los primeros

¹ En este sentido, él no cometió el error de Valéry Giscard d'Estaing. En el primer volumen de sus memorias políticas, *Le Pouvoir et la vie*, Giscard escribe: "cometí un error de cálculo cuando me instalé en el Elíseo: llevé conmigo a casi todo el equipo con el que había trabajado cuando estaba en el Ministerio de Finanzas [...]. Me rodeé de un equipo que no estaba adaptado a la tarea que, a partir de aquel día, habría de incumbirle [...]. En el nivel presidencial, el aspecto político de los problemas rebasa los elementos propiamente técnicos y la comunicación con la opinión pública supone un conocimiento y una experiencia de la sociología y de la psicología que no se adquieren en los ministerios". M.A. Granados Chapa, "Plaza Pública", *La Jornada*, 05/01/89.

gabinetes (por lo menos hasta 1991) responde a una doble lógica. En ella se asocia una política de centralización en un pequeño grupo exclusivo –los hombres del presidente, los salinistas– con una voluntad de apertura hacia las grandes facciones que habían perdido poder durante el sexenio anterior.

El núcleo modernizador penetra en esferas estratégicas: los espacios vinculados al sector de la planificación (Secogef, SPP, etc.), el sector financiero (SHYCP) y algunos otros sectores como Presidencia, DDF y las altas esferas del PRI. Sin embargo, ciertas fortalezas, principalmente políticas, están en manos de individuos y grupos ajenos al núcleo duro de la SPP.² En ello podríamos ver la voluntad de recuperar las viejas reglas de la política a la mexicana, abandonadas durante la gestión de Miguel de la Madrid. Por ejemplo, el feudo tradicional del grupo político; la Secretaría de Gobernación, se atribuye a Fernando Gutiérrez Barrios, viejo político experimentado en esa tarea. Aunque se haya adherido muy pronto a la candidatura de Salinas, Gutiérrez Barrios no es de la casa, lo cual explica la antipatía que su nombramiento suscita entre los allegados al presidente.³ Además, ciertas empresas públicas se confían a las diferentes facciones que integran el espectro priista; algunas de ellas habían sido apartadas del poder durante el sexenio anterior.⁴ Por último, se invita a colaborar a

² Es el caso de las siguientes secretarías: Gobernación, Educación, Reforma Agraria, Agricultura, Justicia, así como del Instituto de Seguridad Social más importante del país, el IMSS. Ocho secretarios no tienen ninguna afinidad con el clan de la SPP; entre ellos el ex presidencial, Manuel Bartlett.

³ Sin embargo según Salinas: “La designación de don Fernando Gutiérrez Barrios en la secretaría de Gobernación era un mensaje hacia las oposiciones de que habría diálogo y habría firmeza; al partido, de que habría respeto a sus posiciones, y también, a las de las oposiciones, y sin duda una búsqueda constante de ampliar y consolidar las afinidades.” J.G. Castañeda, *La herencia...*, *op. cit.*, p. 276.

⁴ Reaparecen nombres ligados al grupo de Díaz Ordaz entre 1964 y 1970: Antonio Ortiz Mena, director de Banamex, y Hank González, secre-

una fracción de la disidencia posterior al sesenta y ocho. La cortesía con los ex presidentes de la República, y de manera muy notable con el ex presidente Miguel de la Madrid, es otro elemento notable al iniciarse la nueva administración. Años más tarde, encontrándose en el exilio en Dublín durante la gestión zedillista, Carlos Salinas explica que lo hizo por convicción personal y por respeto a su antecesor, pero sobre todo porque pensaba que había que poner fin a esa tradición según la cual el presidente se afirmaba a costa del ex presidente. Explica que si bien esa actitud se justificaba cuando no había competencia electoral frente al PRI, para entonces era contraproducente, pues el adversario ya estaba fortalecido fuera del partido.⁵

En esa composición encontramos muchas similitudes con el estilo de las políticas de reclutamiento del alto personal de Echeverría o López Portillo.⁶

tario de Turismo. Representan al grupo echeverrista de 1970 y 1976) Ignacio Ovalle, Francisco Javier Alejo y Fausto Zapata, en tanto que dos de las figuras más emblemáticas de la nacionalización bancaria, Carlos Tello y José Andrés de Oteyza, recuerdan al lópezportillismo de 1976 a 1982. La designación de ex dirigentes del PRI manifiesta la voluntad de reunir a las diferentes facciones del partido. Por último, contra la costumbre, los colaboradores cercanos del presidente saliente son designados para altos puestos en el nuevo gobierno: Emilio Gamboa Patrón, Andrés Massieu, Manuel Alonso, Enrique Díaz Ballesteros y José Gamas Torruco. El sector privado también se integra en la persona de Claudio X. González, ex presidente del poderoso Consejo Coordinador Empresarial, quien es nombrado consejero del presidente en materia de inversión extranjera. El Consejo Consultivo de Pronasol reúne bajo la dirección de Carlos Tello, priista de izquierda, tanto a miembros del Partido Mexicano Socialista como a figuras del PAN o a eminentes jefes de empresas. En fin la atribución de dos secretarías y de la dirección de uno de los sectores del PRI, la CNOP, a sendas mujeres fortalece aquella imagen de apertura.

⁵ J.G. Castañeda, *La herencia...*, *op. cit.*, p. 276.

⁶ Las tasas de continuidad intersexenales del gabinete ampliado no difieren mucho de las establecidas por Smith en *Los laberintos del poder*

En realidad, el gabinete del "salinismo de primera hora" tiene una composición interesante: asocia un *gabinete económico* y un *grupo político*, sin contar un núcleo de técnicos especializados en su tarea. Es una cohabitación cuyas diferencias resultan relativamente claras y cuyas esferas de interpenetración son difíciles de ver; ése es el resultado de una apertura que no sólo sigue estando controlada sino, sobre todo, bloqueada.

Literalmente, los hombres de la SPP han invadido ciertas esferas estratégicas. Están bajo su influencia los sectores de la planificación y de la hacienda: la Secretaría de la Presidencia, la SPP, la Secogef y la Sedue. El gabinete económico⁷ comparte de manera unánime las opciones fundamentales de Salinas: dar al Estado una nueva dimensión, reprivatizar la economía, liberalizar los servicios y promover la apertura comercial.⁸ Pero el grupo salinista desborda al gabinete económico.

Cuatro personajes, dos economistas y dos juristas, ocupan posiciones estratégicas. Manuel Camacho Solís, el más allegado a Salinas, es jefe del Departamento del Distrito Federal. Politólogo y economista, Camacho es el hombre de la

(31.51% de tasas de continuidad entre Salinas y su predecesor, por un promedio estimado de 38% y calculado por Smith para 30 años). No tiene mayor fundamento la comentada extrema juventud del personal; comparado con las dos administraciones anteriores, el gabinete de Salinas ofrece la representación más nutrida de gente que rebasa la cincuentena (y que por tanto goza de una larga experiencia administrativa). Esta reputación obedece al hecho de que la mayor parte de los puestos estratégicos es ocupada por gente muy joven.

⁷ Sólo consideramos aquí las secretarías siguientes: Hacienda, Programación y Presupuesto, Comercio y Desarrollo Industrial, Banco de México, y Contraloría de la Federación. El gabinete económico ampliado incluye también a las secretarías del Trabajo y Previsión Social, Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Comunicaciones y Transportes.

⁸ Bajo la dirección del secretario de Hacienda, Pedro Aspe, y el coordinador técnico de la Presidencia, José María Córdoba.

concertación: su misión es recuperar el electorado perdido.⁹ Una tarea similar se asigna a otro economista, el nuevo presidente del PRI, Luis Donald Colosio.¹⁰ Dos abogados, Otto Granados Roldán y José Rubén Valdés, trabajan en Presidencia. El primero es director de Comunicación y el segundo de la Dirección de Asuntos Jurídicos. Su biografía es muy parecida a la de los miembros del gabinete económico. Por lo demás, hay relevos eficaces en puestos clave para diseñar las políticas sectoriales —por ejemplo en SEMIP y Sepesca—¹¹ o incluso en sectores industriales y comerciales decisivos: SEMIP, Secofi, SCT. Siguen siendo feudos suyos el Infonavit, Conasupo y el ISSSTE, instancias privilegiadas de negociación con los líderes sindicales.

Los hombres de la SPP han consolidado sus cimientos; además ocupan puestos de segundo plano allí en donde “generosamente” dejan los primeros sitios a los miembros de otras facciones de la clase dirigente. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos es un buen ejemplo al respecto. El nuevo secretario, Carlos Hank González, quien se hace cargo del puesto desde principios del año de 1990 con objeto de “reformar la Reforma Agraria”, es hombre reputado por su capacidad política y como próspero empresario. Sin embargo no pertenece *strictu sensu* al grupo salinista; su

⁹ Aunque Camacho persiguiera como objetivo personal la Secretaría de Gobernación, la situación políticamente precaria de la capital (Cárdenas obtuvo la victoria electoral del 6 de julio de 1988 en el DF) exige la presencia de un político hábil.

¹⁰ Se requería alguien que pudiera acercarse a las bases del partido en los estados y fuera capaz de cohesionar al PRI después del descalabro electoral que sufrió el 6 de julio de 1988. También se necesitaba diseñar e instaurar la reestructuración interna del partido para ponerlo a tono con el nuevo proyecto modernizador.

¹¹ Clara Jusidman Rapoport es subsecretaria de Pesca; Rosa Landa Rodríguez, oficial mayor en Trabajo y Previsión Social, en tanto que Paz Sánchez es oficial mayor en la SEMIP.

perfil y su larga carrera tampoco hacen de él un tecnócrata. Por eso el presidente desplaza a Luis Téllez, brillante economista egresado del MIT y allegado al secretario de Hacienda, Pedro Aspe, y lo envía como subsecretario de Programación para encargarse de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Esta es una manera indirecta de controlar la buena marcha de la reforma del artículo 27 constitucional (asociado a la Reforma Agraria). Por la importancia simbólica de la Reforma, Salinas ha contrabalanceado la imagen demasiado liberal de ese joven tecnócrata con la creación de una Subsecretaría de Desarrollo Político, que confía a Gustavo Gordillo de Anda (antiguo militante de izquierda que se integró al equipo salinista).

Podríamos multiplicar los ejemplos, tanto en el ámbito del Ejecutivo Federal como en el de los estados. Por último, muchos puestos que en un primer momento se atribuyen a clanes distintos de los salinistas son retomados a partir de 1990.¹²

Por tanto, la capacidad política de la apertura reside en la imagen proyectada hacia el exterior. Por último, la administración está encajada en una estructura bipolar: un coto de caza –verdadera barrera para el resto de la clase dirigente–, y una zona libre que permanece bajo vigilancia. La primera esfera corresponde a Planeación y Hacienda, es decir, a los sectores definitorios encargados de establecer las prioridades entre imperativos y presiones heterogéneos. Esto demuestra también que la administración política no pasa por los puestos tradicionales de control, principalmente la Secretaría de Gobernación, exceptuando la Seguridad Nacional. El hecho de que ese núcleo de actores enmarque el proceso decisional dificulta la socialización del nuevo paradigma.

Detrás de una voluntad de apertura, las articulaciones entre diferentes grupos siguen siendo problemáticas. Inflado

¹² Así ocurre en el caso de la Secretaría de Turismo. El turismo es el segundo captador de divisas detrás del sector energético.

por el éxito electoral del 18 de agosto de 1991, el salinismo de segunda hora viene a modificar el reparto de facciones sobre el tablero administrativo. El domingo 18 de agosto, 24 millones de mexicanos (alrededor de 61% de los inscritos) acuden a las urnas. Una gran mayoría vota por el partido en el poder.¹³ En tres años el PRI ha recuperado casi cuatro millones y medio de sufragios y supera por más de quinientos mil votos al PAN, su más cercano rival. Aquella recuperación fortalece la imagen del partido y da fuerza entre la clase dirigente a la gestión del grupo de la SPP. Es una aprobación política de la administración salinista, “donde los logros ya aparentes en varios aspectos llevaron a un nuevo optimismo para muchos sectores de la población”.¹⁴ Esos sufragios también realzan la capacidad política de otro miembro eminente del núcleo duro de la SPP, el presidente del partido, Luis Donaldo Colosio, cuyo crédito se había deteriorado por la pérdida histórica del gobierno de Baja California.¹⁵ Los resultados le dan nuevo lustre y fortalecen la legitimidad política del grupo de la SPP, además de que demuestran su capacidad para superar el papel de “gran coordinador de las políticas públicas” en el que, con gusto, se le encasillaba con el nombre de

¹³ En ocasión de estas elecciones intermedias se renuevan la totalidad de las cédulas en la Cámara de Diputados (500) y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y la mitad de los escaños del Senado. Los resultados son sorprendentes por la amplitud de la participación, la recuperación del PRI, y finalmente la extensión territorial de votos a favor del partido. Éste obtiene casi la totalidad de los distritos electorales del país (209 de 300), todos los escaños del Senado (con excepción de Baja California), además de las 40 curules de mayoría relativa en la ARDF, considerada uno de los feudos de la oposición.

¹⁴ Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas*, 1994, p. 74.

¹⁵ Por primera vez el partido oficial pierde esta posición. “Los tradicionalistas reaccionaron muy ásperamente en su contra cuando reconoció el triunfo de la oposición en las elecciones para la gubernatura de Baja California”. J.G. Castañeda. *La herencia...*, *op. cit.*, p. 283.

“tecnocracia reinante”. El grupo demuestra que posee gran habilidad para legitimar sus acciones en el terreno político, a la inversa del viejo PRI, que se mueve con lentitud en ese terreno.

Tras asegurar su retaguardia (su capital político), la consolidación del nuevo algoritmo constituye el principal reto del grupo. Entre todas las fórmulas posibles para llevar a feliz término esta tarea, un cálculo sumamente justo conduce a aquel pequeño núcleo de expertos a privilegiar una opción radical en su alcance ideológico: el Tratado de Libre Comercio (TLC). La segunda mitad del sexenio estuvo dominada por la firma del mismo. El hecho de que el conjunto de políticas y cuestiones económico financieras esté sometido a ese imperativo hace necesario tanto fortalecer el “clanismo” —mediante el reclutamiento “adscriptivo” y la cooptación— como reducir a la apatía al resto de la clase dirigente.

El gabinete de la segunda mitad del sexenio

Una de las consecuencias es la reorganización del equipo gubernamental. Por una parte, un equipo cada vez más homogéneo monopoliza el poder, en tanto que en el plano organizacional se instalan mecanismos heterogéneos para remediar lo más urgente. Yuxtapuesto a un centralismo organizado y autoritario, aquel embrollo organizacional proyecta la imagen de una irracionalidad total. ¿Cuál es entonces la lógica subyacente de esas acciones contradictorias e incluso paradójicas?

Desde principios del sexenio se habían instalado ya diversas estructuras ligeras y flexibles que reunían a actores diferentes (comisiones intersecretariales o intersectoriales y a veces regionales); eran centros de estudios que acompañaban la preparación de leyes y decretos diversos destinados a reorganizar la economía y las finanzas y a mejorar los crite-

rios de productividad de cada uno de los grandes sectores.¹⁶ A partir de 1992, esas instancias se multiplican, y la mayor parte de las veces las administran hombres del clan SPP. Por ejemplo, el Consejo Asesor del Tratado, dirigido por Hermínio Blanco –subsecretario de Comercio Exterior– debe llevar las negociaciones a feliz término. Con representantes de las fuerzas productivas del país, ese consejo organiza y coordina los trabajos. Por su parte, el sector privado se agrupa en otro organismo que desempeña un papel fundamental durante las negociaciones: la Coordinadora de Organizaciones Empresariales del Comercio Exterior (COECE), llamado familiarmente “la cámara de al lado”. Asimismo, la negociación de los acuerdos paralelos (sobre medio ambiente y asuntos laborales), emprendida de manera formal el 17 de marzo de 1993 y concluida el 12 de agosto de mismo año, suscita intensas consultas con los diferentes sectores productivos y el Senado de la República para garantizar que se respeten las condiciones impuestas. Estas redes ponen frente a frente a actores que cuenta con una visión homogénea sobre las grandes orientaciones macroeconómicas.¹⁷ Dirigen esos organismos algunos miembros del equipo SPP a los que secundan hombres que comparten ideas similares.

Además, esos comités se encargan de asuntos que se encuentran en la intersección de varios sectores y que por lo tanto exigen la cooperación de varias secretarías. El Programa

¹⁶ La lista es realmente impresionante. Sólo en el sector económico se cuentan quince leyes emitidas entre el 3 de enero de 1992 y el 27 de diciembre de 1993, además de siete grandes decretos.

¹⁷ Aunque formalmente el sector de los trabajadores haya asistido a las negociaciones, su peso verdadero fue marginal. Asimismo los micros y pequeños empresarios no tuvieron voz en el asunto. Sin embargo la mayor parte de los empresarios ve con simpatía la liberalización económica y la firma del TLC, con la esperanza de que favorezcan la continuidad entre sexenios. C. Alba, “Conflicto y colaboración entre los empresarios y el Estado mexicano”, *Trace*, 27 de julio de 1995, p. 17.

de Promoción de la Competitividad y la Internacionalización de la Curtiduría y del Calzado es buen ejemplo de esa cooperación.¹⁸ Este sector participa activamente en el proceso de industrialización del país: 6500 empresas con 140 000 trabajadores que proveen más de 2% de la producción manufacturera mexicana. Ahora bien, el TLC parece abrir expectativas nuevas y prometedoras para la expansión del sector. Por lo que toca al comercio exterior, ante las medidas adoptadas (fiscales, aduaneras y de normatividad) para combatir las diferentes formas de competencia desleal como la subfacturación, el contrabando, la infracción de normas de subvención, se instauran fórmulas de cooperación intersecretarial. Por ejemplo, para eliminar la subfacturación se toman severas medidas de inspección fiscal en coordinación con la SHYCP y la Secofi, a fin de detectar transacciones internacionales fuera de la legalidad.

Dicha cooperación está enlazada al pequeño grupo que opera en Los Pinos –residencia oficial del jefe del Ejecutivo– bajo la dirección de José Córdoba, quien prosigue allí el trabajo que efectuaba a principios de los años ochenta en la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales de la SPP. En ese bloque compacto se insertan otras dependencias del gobierno. Por un lado la Secretaría del Trabajo y Previsión Social completa la formación del grupo oficioso;¹⁹ por el otro, la diplomacia se constituye en representante de los intereses económicos del país; la necesaria presencia de expertos en la materia explica la gran cantidad de economistas que

¹⁸ Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas*, 1994, cuarto año, p. 207.

¹⁹ No todos los altos funcionarios de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social son economistas: el secretario es un jurista. Desde el sexenio anterior todos forman parte de la *stays*. Todos conocen la naturaleza de las reformas emprendidas y a sus colegas en el equipo del sector económico; por tanto, ellos garantizan la continuidad en el estilo de gestión.

está presente en un sector tradicionalmente reservado para los políticos.²⁰

Si bien son un fenómeno frecuente en muchos países, aunque no componentes de la “modernidad” mexicana, esas estructuras intersecretariales tienen como tarea acabar con los feudos que existen y pueden oponer fuertes resistencias a la política seguida.

¿Cómo se estructuran entre ellas los distintos programas?, ¿qué instancia garantiza la coherencia de los referenciales sectoriales con el referencial global? Estas interrogantes son más pertinentes en vista de que la SPP, y en particular la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales, quien aseguraba hasta entonces aquel papel de puente, desaparece desde principios de 1992.

La Coordinación de la Presidencia de la República: un organismo central de mediación

Creada el 7 de diciembre de 1988 por acuerdo presidencial, la oficina de Coordinación de la Presidencia de la República ha sido concebida como una instancia cuya capacidad de intervención es enorme. Engloba todos los sectores: desde la planeación hasta la evaluación, pasando por la gestión.²¹ Su inquilino no es otro que José Córdoba Montoya, uno de los principales creadores del nuevo paradigma.

²⁰ Las embajadas importantes en términos comerciales están en manos de economistas. Y aunque los estructuralistas se opongan a la visión salinista, muchos de ellos serán enviados a esos puestos: Alejo, Bremer y Tello, por ejemplo.

²¹ Salinas retoma el viejo esquema de la comisión de inversión que su padre había dirigido con éxito. Aquella comisión debía sus buenos resultados tanto a su dependencia directa de la presidencia como al hecho de que no participaba en las intrigas que rodean a la sucesión presidencial.

La oficina de Córdoba Montoya es contigua a la del presidente, en la residencia oficial de Los Pinos. Quienes lo conocieron de cerca lo describen como un hombre reservado y discreto. Se trata de un consejero del más alto rango que trata con los diferentes gabinetes técnicos y evalúa el trabajo realizado, pero sobre todo traza las nuevas políticas.²² La Coordinación de la Presidencia ha retomado las funciones de lo que era el cerebro de la SPP: la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales. José Córdoba ocupó ambos puestos.

Formalmente, Córdoba coordina, aconseja y supervisa las actividades de la Presidencia de la República.²³ Pero más importantes siguen siendo “las otras tareas que le encomienda de manera expresa el jefe de la nación”, según lo describe la fracción XII del artículo segundo del acuerdo que determina las atribuciones de su oficina. “Las otras tareas” tocan todos los aspectos: participar en las decisiones de política interior y exterior, en economía, y en la supervisión del comercio exterior. El jefe de la oficina elabora los proyectos de reformas a la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe. Participa en la negociación de la deuda externa y del Tratado de Libre Comercio; orienta la política fiscal y los gastos del Estado. Pero también está presente en las negociaciones para resolver los conflictos so-

²² Por lo demás, tiene a un equipo a sus órdenes: el doctor Carlos Sales Sorapy, secretario técnico del Gabinete Económico; el Lic. Andrés Andrade Verzada, secretario técnico del Gabinete de Política Exterior. Además, el general P. A. Misel Orrostieta Díaz, coordinador general del Grupo de Fuerzas del Aire al Servicio del Transporte Presidencial, y el Lic. Gerardo Gutiérrez Barrón, coordinador administrativo.

²³ Da seguimiento a los acuerdos y a las órdenes presidenciales, armoniza las decisiones de los gabinetes especializados (económico, agrario, social, de política exterior, y de seguridad nacional), se encarga de las solicitudes de audiencias presidenciales, prepara y combina con el estado mayor las giras nacionales e internacionales del jefe de la nación, dirige el personal y los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República.

ciales (el de los profesores y los conflictos postelectorales), interviene en la aprobación (o “palomeo”) de los candidatos priistas a los puestos de elección popular, y escucha a los empresarios. En las giras al extranjero, llega antes que el presidente para preparar el terreno y representa a México en las reuniones internacionales (por ejemplo, en Davos, Suiza). Con frecuencia sustituye a jerarquías normales; unas veces en detrimento del secretario de Relaciones Exteriores (Fernando Solana),²⁴ otras en perjuicio del secretario de Gobernación, cuando recibe a los dirigentes políticos de la oposición. Es testigo privilegiado de casi todas las actividades presidenciales. Su acción en la esfera diplomática no es sino prolongación de su presencia en política económica. En cambio, su participación en negociaciones nacionales se hace a puerta cerrada: en la soledad de su oficina que es, por voluntad de Salinas, una prolongación de la oficina presidencial. Allí se toman las grandes decisiones del país.²⁵ Por último, Córdoba también conversa con la oposición.

Desde luego, esa oficina representa un elemento importante en la lógica del poder: protege la toma de decisiones contra las presiones políticas (la “grilla”) y resguarda la vida del nuevo proyecto; en cierto modo es una concha protectora. Además, el hecho de que Córdoba sea extranjero, y por tanto no presidenciable, constituye una segunda garantía para el jefe de la nación. Por depender directamente de la

²⁴ A fines del mes de enero de 1992, Córdoba dirige la delegación mexicana en Davos, Suiza, en donde Salinas había sido el principal orador en 1990. Él emprende de manera oficial las negociaciones destinadas a que México se integre al club de países desarrollados: la OCDE. Por otra parte, de paso para París, Córdoba se detiene en Washington (el 14 y el 15 de marzo), en donde dirige personalmente las negociaciones del TLC en materia de energía.

²⁵ Respecto de la “modernización de las relaciones entre el Estado y las iglesias”, es escogido el estudio de Córdoba en detrimento de los análisis elaborados tanto por Gobernación como por Camacho.

buena voluntad del presidente, sin posibilidad de desplegar luego un juego propio, José Córdoba, cuyas cualidades intelectuales y cuya experiencia habían destacado en la SPP, es el hombre ideal.

El estudio de los diferentes gabinetes muestra claramente que, desde el momento en que Salinas asume la presidencia, el grupo de la SPP se extiende en el ámbito administrativo para asegurar los papeles principales. Pero, ¿qué ocurre con la SPP, en donde el grupo se desarrolló en el transcurso del sexenio anterior?

LA DESAPARICIÓN DE LA SPP

1988-1992: una SPP en decadencia

Desde el 1º de diciembre de 1988, la SPP recupera su dualismo inicial. La secretaría se constituye en lugar donde cohabitan dos equipos administrativos: el que se encarga de los programas industriales y de servicios, y el que instituye los programas regionales. Sólo la programación del desarrollo y el control presupuestal aseguran la unión y la coherencia de las funciones de la SPP. Por lo demás, el perfil colectivo del personal refleja esa profunda separación. Las trayectorias educativas y administrativas diferenciadas permiten prever un tipo de experiencia que responde a exigencias distintas.

Como lo muestra el organigrama 5, sólo dos subsecretarías, Programación del Presupuesto y Programación del Desarrollo Industrial y de Servicios, se apegan a las tradiciones: son feudos de los economistas que presentan una formación complementaria en el extranjero (de preferencia en Estados Unidos).²⁶ En cambio, el personal que compone la Subse-

²⁶ Pascual Iduñate Alba ha hecho en Yale un doctorado en economía y Rogelio Gasca Neri posee un doctorado en ciencias y una maestría en ad-

cretaría de Desarrollo Regional comparte su ausencia de contacto con el sector económico o financiero y su experiencia en planeación (principalmente en cuestiones de infraestructura de la comunidad). A diferencia de los primeros, la mayor parte de ellos está empapada en el ambiente de la SPP.

No obstante, esa SPP cuenta con ciertos núcleos de identificación que le dan unidad y coherencia. Los miembros del nuevo equipo son verdaderos representantes de la más reciente generación de políticos. Su edad, su formación y su tipo de especialización (que sustituye a la militancia, a la posesión de capital asociativo o a la experiencia electoral) los aleja de la "vieja" clase administrativa tradicional. Pero lo que aporta la unidad deseada a esa administración es el Programa Nacional de Solidaridad. Dicho programa da sentido a la división de tareas y permite precisar los límites de esas dos esferas de acción.²⁷

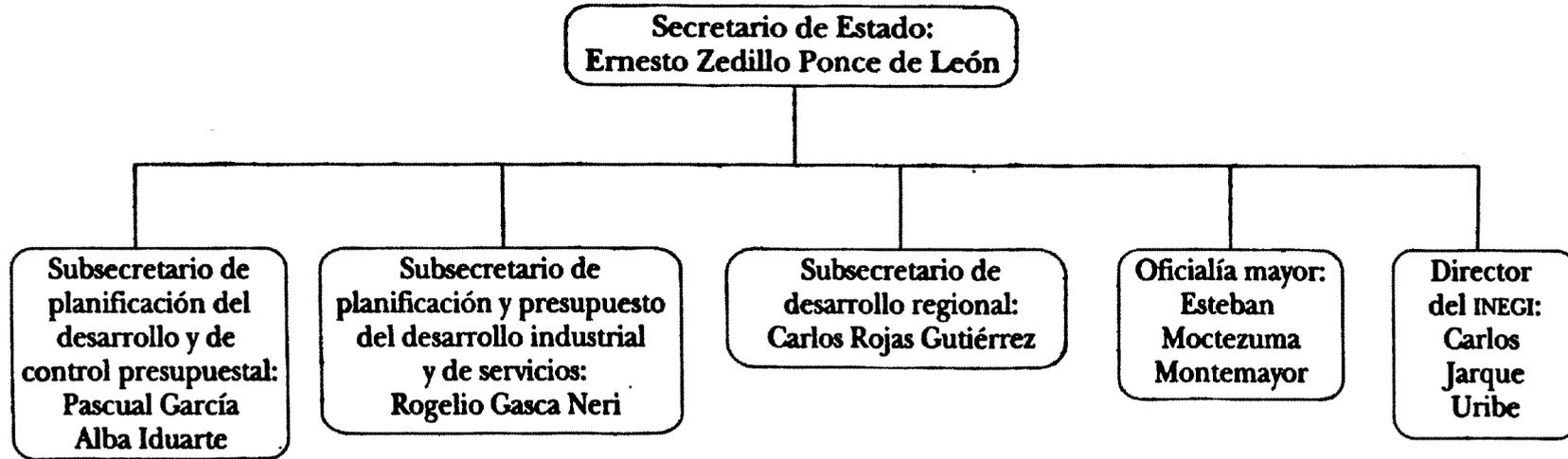
La SPP no pierde nada de su importancia anterior: cambia de misión y se constituye en un espacio donde se articulan dos lógicas de acción distintas. De acuerdo con las secretarías interesadas, las dependencias sectoriales deben administrar las diferencias y los desajustes entre los diferentes sectores (productivos o sociales), en tanto que la célula territorial, el Pronasol, se encarga de legitimar al régimen.²⁸

ministración de negocios, realizada en Stanford. Todos han pasado por una institución económica o financiera (en general, SHYCP o Nafinsa) y sólo algunos han tenido algún contacto anterior con la SPP.

²⁷ El Pronasol es el programa esencial de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Carlos Rojas Gutiérrez es su coordinador.

²⁸ El desglose es más complejo. Por una parte, ciertas medidas de las dependencias sectoriales (presupuesto y normas) tienen como función legitimar la acción gubernamental al conducir socialmente la decadencia del ejido (cuya importancia simbólica es considerable) y de los servicios sociales (educación, salud, vivienda, etc.). Por la otra, los programas del Pronasol que se encargan de la productividad de las cooperativas o de las microempresas son mecanismos reguladores del sistema.

**Organigrama 4
SPP, 1988-1992**



La fragmentación de la SPP: 1992

Sin embargo, a principios de 1992 un decreto elimina a la SPP del organigrama administrativo, lo que provoca múltiples reorganizaciones del alto gabinete.

Desde su creación, la SPP siempre fue una secretaría “conflictiva”. En el plano económico, la escisión entre presupuesto e ingresos era irracional, pues respondía a una lógica política: romper la preponderancia de Hacienda y otorgar un espacio político a un modelo de desarrollo que pretendía ser alternativo al modelo conservador de los “monetaristas”. En 1988 su existencia es inútil y contraproducente incluso en el plano político, puesto que ya ha cumplido con su misión. Desde principios del sexenio de Carlos Salinas, la existencia de la secretaría está amenazada. El pago favorable de la deuda exterior en 1989, la fuerza que otorgaron al presidente Salinas los resultados electorales de medio sexenio (julio de 1991) y las implicaciones de la eventual firma del Tratado de Libre Comercio, se conjugan para determinar que el año de 1992 sea una fecha favorable para la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Su equipo se dispersa en tres direcciones. La Secretaría de Hacienda y la de Educación se reparten casi todo el personal del equipo “sectorial”, en tanto que una nueva plataforma administrativa encargada de la política social y ecológica, la Secretaría de Desarrollo Social, administrará en lo sucesivo la territorialidad. Los “últimos mohicanos” —economistas de la SPP— terminan por trasladarse a los sectores estratégicos de la administración pública: el sector financiero y bancario, el sector “control” (política interior y seguridad nacional), y el sector social.

El fortalecimiento de Hacienda es el producto más visible de aquella reorganización administrativa. Hacienda se constituye en una supersecretaría a la que se reintegran presupuesto y egresos.²⁹ La importancia concedida al presupuesto

²⁹ Diario Oficial, 24 de febrero de 1992, “La Secretaría de Hacienda de

—que ocupa dos de cinco subsecretarías— y el que se separe la Programación del Presupuesto para la Producción y los Servicios traen consigo varias consecuencias. Los ingenieros invaden ciertos espacios de la Secretaría de Hacienda para establecer contactos con la Secretaría de Comercio y Promoción Industrial. Estas dos instancias administrativas —que definirán las normas de la producción nacional— serán mediadoras privilegiadas de las relaciones intersecretariales (Hacienda y Comercio), pero también eslabones esenciales con el mundo de los empresarios y de los comerciantes. De ello dan testimonio los constantes intercambios de su personal.³⁰ Estos flujos deben garantizar una mejor coordinación de los medios de decisión centrales para definir una posición común y coherente al realizar las negociaciones del TLC con los dos socios del norte, o para protegerse contra medidas que puedan afectar a algún sector en particular.

El núcleo central de la SPP se traslada de manera sorprendente, el 7 de enero de 1992, a la Secretaría de Educación Pública (SEP). Ernesto Zedillo lleva consigo a sus allegados, quienes habiéndose distribuido los puestos importantes de la SPP conservan su misión en la SEP. Varios de ellos son economistas dotados de experiencia profesional limitada al Banco de México; en la SEP se codean a menudo con actores que provienen de medios muy diversos: especialistas famosos en educación, recién llegados a la alta administración, antiguos militantes de izquierda que dan sus primeros pasos en el sistema (por ejemplo Gilberto Guevara Niebla y Olac Fuentes Molinar), la “vieja guardia” de la Secretaría de Edu-

1992 es diferente...”.

³⁰ El área de Programación del Presupuesto Industrial y de Servicios de la SHYCP posee un equipo de técnicos (ingenieros con una vaga especialización en economía), en tanto que sus equivalentes en la Secofi son economistas planificadores que trabajaron a principios de los años setenta en la Secretaría de la Presidencia.

cación (como Antonio Gago Huguet) y los economistas ligados a los medios empresariales.

En un contexto de apertura económica, la política educativa es elemento decisivo para el éxito de la empresa en el mediano y largo plazos.³¹ Ernesto Zedillo sustituye a Manuel Bartlett para elaborar el nuevo programa de educación que, de acuerdo con los principios del nuevo referencial, debe garantizar la formación de individuos capaces de responder a los imperativos tecnológicos de la sociedad futura. Es aquí un espacio central en la intersección de las políticas globales y sectoriales, de las exigencias nacionales y las internacionales.

El hecho de que el secretario de Educación Pública sea economista rompe con la tradición; la SEP siempre ha sido feudo de políticos. La escuela, y la enseñanza primaria en particular, era el lugar privilegiado en el cual se trasmitían el legado revolucionario y los valores que unían a los diferentes grupos regionales, culturales y económicos. La caracterizaban algunos principios: un fuerte nacionalismo, un acérrimo anticlericalismo y la defensa del ejido. Ahora bien, la apertura económica se contradice con esos principios que responden a un mundo cerrado. La globalización supera a la producción material; engloba a una necesaria homogeneización de los comportamientos. Como lugar en que se inculcan los valores básicos de la ciudadanía, la escuela es uno de los espacios donde se transmiten los axiomas y los principios que primero fueron elaborados en esos distintos laboratorios: el IEPES, (entre 1981 y 1988) la SPP principalmente, y luego la Coordinación Técnica de la Presidencia (a partir de 1989).

La brillante experiencia administrativa de Zedillo (Banxico, Ficorca, SEP) no es garantía suficiente de un *savoir-faire*

³¹ En el transcurso del sexenio, el gasto en la materia se duplicó en términos reales: las atribuciones presupuestales pasaron de 3.5% del PIB en 1988 a 6.1% en 1994.

y de un conocimiento adecuado del medio político³² con objeto de echar a andar el proyecto de “modernización educativa”, en particular cuando se trata de hacer frente al viejo corporativismo docente representado por el SNTE.³³ Por eso se incluye en la SEP a un personal de especialistas famosos que son simpatizantes de las corrientes de izquierda y viejos opositores al régimen. Libres de todo compromiso con las viejas clientelas polvorientas de la SEP, esos expertos eminentes son, para el gobierno, la mejor garantía de una búsqueda creativa de nuevos modelos educativos. Entre estos ex disidentes intelectuales de izquierda y los economistas ortodoxos habrá de forjarse una insólita alianza que funcionará de acuerdo con un verdadero pacto implícito basado en la división de tareas. En tanto que los ex disidentes garantizarán la pericia educativa, los economistas mantendrán ojo avizor en el acatamiento del proyecto, habida cuenta de las nuevas exigencias económicas. La solidez de una alianza tan heterodoxa se basa en su menosprecio común —que en ocasiones es odio— por las viejas redes administrativas que penetraron el sector varias décadas atrás.

Por último, el último batallón de la SPP forma una nueva célula administrativa en fusión con la Sedue: la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, creada el 25 de mayo de 1992). El Programa Nacional de Solidaridad y la cuestión ecológica, dos aspectos esenciales en la política salinista, constituyen las cartas credenciales de aquella nueva instancia. El hecho de que el ex presidente del PRI, Luis Donaldo Colosio, colabora-

³² Lo puso de manifiesto la fuerte polémica que provocó, en agosto de 1993, la modificación del contenido de los libros de texto de historia para la escuela primaria.

³³ Los tres millones de afiliados al SNTE forman el sindicato numéricamente más importante de México y le otorgan una autonomía económica impresionante.

dor del presidente de la República y allegado a éste, asuma su jefatura fortalece su peso real y simbólico.³⁴

Sedesol reúne dos administraciones: la ex Sedue y la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la ex SPP. Todos los miembros de Sedesol son allegados a Luis Donald Colosio; esa lealtad personal es el lazo de unión del grupo y le da cierta imagen clientelista. Gracias a sus estructuras periféricas, Sedesol es sumamente flexible en sus acciones y demuestra cierta originalidad administrativa, además de un gran poder político: el de penetrar en provincia. Igual que en la SEP, encontramos allí un personal más bien inclinado a la izquierda.

El Programa Nacional de Solidaridad fue un instrumento extraordinario destinado a cooptar a ciertas corrientes entre los viejos opositores al régimen, ex militantes de la izquierda revolucionaria de los años setenta que no encontraban lugar en la nueva formación política de centro izquierda, el PRD. Esos antiguos militantes ofrecían varias ventajas. Primero, la de asestar un golpe simbólico al PRD, pues ofrecían un serio aval para Salinas al reconocer que su programa social suscitaba más el entusiasmo de los revolucionarios que el de una izquierda reformista, y sobre todo permitían sustraer al PRD una arte de sus simpatizantes en potencia. Por lo demás, su experiencia política era una carta de primera que no poseían los jóvenes "tecnócratas" ni los viejos administradores del partido.³⁵ Por úl-

³⁴ Por lo demás, los créditos otorgados a Pronasol son elocuentes: entre 1989 y 1994 las inversiones federales del Programa Nacional de Solidaridad se multiplicaron por siete (de 1 640.0 a 8 809.2 millones de nuevos pesos). Para todo el sexenio y todos los programas totalizarán 33 854.8 millones de nuevos pesos. Fuentes: Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, 1994, p. 443. No se aclara si son pesos constantes o corrientes.

³⁵ En general provienen de organizaciones de base de línea maoista o trotskista; pocos son "hijos legítimos" del Partido Comunista, aún cuando varios hayan pasado por él. No son cuadros de partido, sino individuos que tienen experiencia en el trabajo con las "bases".

timo, en sus manos, el Pronasol y los comités de solidaridad no serían entregados a los caciques del PRI.³⁶

Sedesol llega a redes muy diversificadas uniendo bajo el concepto de "desarrollo" terrenos que son al mismo tiempo sociales y económicos.³⁷ En teoría, el Estado abandona las cuestiones económico-financieras al sector privado y orienta su campo de acción hacia los efectos del modelo económico: sus aspectos más visibles son la lucha contra la desigualdad (la pobreza) y la defensa del medio ambiente. La suya es una política que dispone de enormes medios y provee a la gestión salinista de un buen prestigio.³⁸ Las otras administraciones encargadas de las cuestiones sociales también están bajo control directo o indirecto del grupo. Cuando el jefe no es un economista avezado (como en la Sedesol o en la SEP), ni tampoco un allegado al clan de la SPP, el personal que lo secunda asegura la retaguardia: es el caso de Téllez en la SARH o de Camacho Gaos en la Secretaría de Pesca (Sepesca).

Aquel grupo ha puesto un pie en los principales círculos decisionales: en la esfera administrativa, tiene en mano el aspecto financiero (sobre todo la planeación y el financiamiento de las actividades productivas), la formación del capital cultural de las nuevas generaciones, y la gestión social de

³⁶ Su entrada al Pronasol nunca fue condicionada a una adhesión al PRI, sino sólo, y ello de manera implícita, a su adhesión personal al Presidente, verdadero coordinador del programa. Entre las experiencias que Carlos Salinas efectuó para encontrar un nuevo tejido social, los comités de solidaridad fueron una de las experiencias más importantes.

³⁷ La Profepa (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) debe dar seguimiento a las quejas, e inspeccionar las desviaciones respecto a las normas, en los niveles federal y local. Goza de importantes atribuciones en comparación con las de la vieja Subsecretaría de Ecología.

³⁸ La política ambiental se ejerce bajo los auspicios de la Comisión Brundtland o de la Comisión Mundial sobre el Ambiente de 1987 y gracias a ella Salinas es personalmente objeto de múltiples reconocimientos internacionales.

los sectores marginados por el crecimiento. Esa conquista del espacio de la administración pública es obra de un *brain trust* que despliega una doble táctica. Se alía con sus semejantes cuando se trata de uno de sus campos de conocimiento o coopta a ex militantes de izquierda (con frecuencia de la izquierda radical) en los sectores en que no goza de ninguna experiencia profesional. En cualquier caso, reemplaza de manera inexorable a las redes tradicionales (administrativas y políticas). Cortándolas de sus bases sociales en todos sus campos de acción (partidista, social y productivo), las obliga a replegarse.³⁹

El examen de la composición de los diferentes gabinetes salinistas y la presentación de la estructura organizacional de la administración pública permiten entender la disposición de las diferentes piezas en el tablero administrativo. Son útiles también para comprender parcialmente cómo consolidará el clan sus redes administrativas; pero no explican cómo operará el grupo para establecer de manera más firme sus cimientos en otros lugares: partidistas, electorales, asociativos, etc. Ahora bien, para poder conducir totalmente el proyecto de modernización, aquel pequeño equipo tendrá que penetrar en territorios que no le son propicios *a priori*. ¿De qué capacidades dará prueba para conquistar otros campos?, ¿de qué recursos dispondrá para abrir sus propios espacios —verdaderos cotos de caza— a facciones provenientes de los sectores políticos, asociativos y económicos que no forzosamente han colaborado con él durante su larga marcha hacia el poder? Al distinguir los escenarios políticos privilegiados en que el grupo ejercerá su acción podremos trazar sus líneas de

³⁹ Estos programas tienen destinatarios sociales diferentes: Pronasol se dirige a los sectores marginados; los programas ecológicos tratan de satisfacer las demandas de la clase media urbana; la escolarización alcanza principalmente a los estratos populares; en tanto que la conducción ortodoxa de las finanzas pretende la aprobación de las clases altas.

implantación en los demás segmentos de la clase política y económica, e identificar, al mismo tiempo, los espacios en que no habrá podido penetrar. Todo esto nos permitirá comprender el alcance de su futura empresa en la acción pública y sus deslices previsibles, así como la naturaleza y el grado de su dominio del proyecto de renovación social.

LA PREPARACIÓN DE UNA NUEVA GENERACIÓN

Los límites de la politización del equipo de la SPP

Al parecer desde hace un tiempo los gabinetes estaban funcionando con base en “solidaridades de competencia”; por lo tanto alimentaban la tesis de una despolitización de la acción gubernamental, asimilada ésta a una simple técnica. Ahora bien, desde 1989, pero sobre todo después de 1991, asistimos a un visible regreso de lo político a las cimas del Estado. Se acabaron las secretarías “apolíticas” y de expertos que eran dignas de todo respeto a principios de los años 1980. Estamos ante un proceso de “repolitización” de las funciones gubernamentales. Tal injerto progresivo de una lógica partidista y periférica representa una manera de rechazar el sueño de un Estado independiente de las contingencias políticas.

Una necesidad imperiosa para el grupo en el poder es contar con cuadros capaces de defender las grandes reformas constitucionales que el jefe del Ejecutivo se propone instituir para elaborar “su reforma del Estado” (llamada aún “reforma de la Revolución”). Pues, incluso con un presidencialismo a la mexicana, de nada sirve “conservar” las plazas fuertes de la alta administración (los principales gabinetes intersecretariales, las diferentes comisiones, etc.) para negociar proyectos de ley si, por otra parte, no se puede garantizar la mayoría de votos. Por lo demás, la disciplina del partido corre el riesgo de debilitarse si las nuevas reformas desafían a

los mitos fundadores del orden social que él mismo garantiza. Por ello es necesario crear una nueva generación de hombres políticos.

En esos tiempos de “revolución silenciosa”, el Congreso desempeñó un papel principal. La quincuagésima cuarta y la quincuagésima quinta legislaturas fueron verdaderos foros; las grandes corrientes ideológicas que se disputaban el poder político debatieron en ellas las características y el contenido preciso de la estrategia de modernización elaborada y promovida por el gobierno salinista.⁴⁰ Las resistencias y los debates internos en el partido fueron sumamente violentos, sin duda más que los que sostienen el PRI y las demás fuerzas políticas.⁴¹ En esos tiempos de profundo cambio constitucional, el equipo en el poder debe fortalecer su influencia en el Congreso y favorecer la creación de una nueva generación de políticos que compartan aquellas nuevas líneas de conducta, pues la disciplina casi masoquista del partido tiene límites y presenta un costo elevado para el equipo de la SPP.

Se adoptan diferentes estrategias, pues no todas cumplen la misma función ni todas alcanzan a los mismos cuadros. Algunas son tácticas de reconversión y representan puertas de salida respetables para los cuadros del régimen, a modo de

⁴⁰ La LIV Legislatura (septiembre de 1988 a octubre de 1991) examinó 327 proyectos de ley; se trataba de trazar los contornos jurídicos del proyecto de modernización salinista. Aquella legislatura estuvo acaparada por el tema financiero (reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución: la reprivatización de la banca y numerosas disposiciones para sentar las bases del saneamiento de las finanzas públicas). La LV Legislatura (1991-1994) debía reformar a fondo diferentes artículos constitucionales (entre ellas el artículo 27 de la Constitución), armonizar las leyes nacionales con las nuevas condiciones de una economía abierta y reformar la legislación electoral. El Senado se encargaba de las cuestiones relacionadas con el comercio exterior y la firma del TLC.

⁴¹ El PAN y el PRD se constituyen en receptáculos de las fracciones divididas del PRI: la vieja guardia del PRI se identificaba con las posiciones “perredistas” y los modernizadores con las posiciones panistas.

reconocimiento por sus servicios pasados. Otras se orientan a reformar desde la base a un nuevo personal eminentemente político. No todos los tránsfugas de la SPP se han enrocado dentro de la administración; varios han invadido espacios más específicamente políticos, y los más jóvenes han iniciado su trayectoria directamente en el escenario electoral. Las dos primeras estrategias están destinadas a los “modernizadores”; la última, a la vieja guardia del partido.

Las estrategias de politización del nuevo personal

En su conquista de los puestos de elección popular, el grupo de la SPP ha avanzado respetando la jerarquía interna de los cargos: miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), diputados, senadores y gobernadores. En otras palabras, la ocupación de escaños en la ARDF y el Congreso serán estrategias prioritarias para la primera legislatura del sexenio (1988-1991); el equipo entrará en el Senado durante la segunda legislatura (1991-1994), reafirmando al mismo tiempo su presencia en los dos primeros escenarios. La conquista de los puestos de gobernador se escalonará en el transcurso del mandato, de acuerdo con el calendario preciso de cada estado, la disponibilidad de los cuadros salinistas en la región, y la relación interna de fuerzas entre éstos y los demás grupos en la escala local.

Esa prudente progresión es premeditada. La prioridad concedida a la ARDF y a la Cámara de Diputados para la primera legislatura resulta de una doble necesidad. Es preciso formar un personal político propio y ese aprendizaje debe seguir las diferentes etapas de la carrera. Pero, además, el Congreso es el órgano en que habrán de discutirse los proyectos de ley y otras modificaciones constitucionales durante la primera mitad del sexenio, en tanto que el Senado cobrará im-

portancia a partir de 1991, cuando se tratará de ratificar el Tratado de Libre Comercio.⁴²

¿Cuál es el perfil de los nuevos reclutas?

Una diferencia esencial separa a los nuevos cuadros —que se identifican con el proyecto salinista— del personal de mayor edad y más distante del proyecto, cuando aquél no profesa a éste una sorda hostilidad. Los primeros deben colocarse en la categoría de “aprendices de la política”, trátense de funcionarios en busca de reconversión o de individuos que se dedicarán a la carrera político electoral. En cuanto a los segundos, los escaños de la Cámara representan más bien puestos improvisados donde podrán quemar sus últimos cartuchos y utilizar sus últimas cartas mientras preparan su retirada rumbo al sector privado. Tal vez hayan servido de feudo en donde la resistencia se ha replegado y preparado discretamente a combatir una línea no deseada cuando las circunstancias sean más favorables.

En cuanto a los “aprendices de la política” —el grupo pro salinista—, la naturaleza del puesto político que ocupan revela su importancia en el grupo. De hecho, el capital político sigue siendo una ventaja mal cotizada: sólo cobra plusvalía cuando los puestos políticos son asignados después de cargos gloriosos en la alta administración.

Respecto al segundo grupo, los puestos electorales representan un camino envidiable. Estos individuos gozan del privilegio de una incursión previa en los gabinetes. Los mandatos electorales refinan su experiencia, los dotan de pronto de una autoridad personal que manifiesta su pertenencia al cuerpo político y los proyecta sobre el escenario como hombres realizados y maduros. Por otra parte, son individuos que suben los escalones electorales y partidistas de la misma manera en que escalaron los puestos en los gabinetes: a partir

⁴² Constitucionalmente, el Senado se encarga de las cuestiones de política exterior.

de posiciones privilegiadas. Su bagaje académico los había dotado entonces de cualidades suficientes (preparación y contactos) para dar sus primeros pasos en la alta administración como directores de un departamento en un sector de punta, o como ayudantes de secretario, en tanto que sus predecesores habían empezado como “hombres de uso múltiple”. Sus brillantes trayectorias administrativas los dotan de una aureola que los conduce de golpe a las candidaturas federales (jóvenes generales del ejército salinista que ni siquiera se toman la molestia de mirar de soslayo las curules de la ARDF). Malos conocedores de los usos y costumbres del partido, estos jóvenes sustituyen en puestos poco numerosos a aspirantes cuyo capital partidista y electoral con frecuencia es más denso que el suyo. En ambas cámaras se apoderan de los puestos dirigentes, trátase de las comisiones legislativas, de las delegaciones regionales o de la Comisión Permanente. Una estrecha relación vincula el trabajo de esas comisiones con el de diferentes administraciones. En función de las grandes reformas o de las modificaciones constitucionales, ciertas comisiones serán más apreciadas que otras. Los fieles del grupo de la SPP ocuparán en permanencia las más significativas para el proyecto salinista: Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Puntos Constitucionales, Comercio y Promoción Industrial, Desarrollo Económico y Social, Contaduría Mayor de Hacienda, etcétera.⁴³

⁴³ En tanto que Fernando Ortiz Arana será presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, las presidencias de las comisiones más importantes serán asumidas por los allegados al presidente: Ángel Saucedo Aceves (Hacienda y Crédito Público), Laura Alicia Garza Galindo (Contaduría Mayor de Hacienda), Fernando Lerdo de Tejada (Distrito Federal), Roberto Madrazo Pintado (Educación), María de los Ángeles Moreno Uriegas (Programación, Presupuesto y Cuentas Nacionales), Carlos Sales Gutiérrez (Comercio), César Augusto Santiago Ramírez (Gobernación y Puntos Constitucionales). En cuanto al Senado de la República, las comisiones estarán a cargo de: Manuel Cavazos Lerma (Desarrollo Económico

Para esos actores el envío al escenario electoral es signo de la confianza presidencial. Son emisarios del grupo SPP y de su proyecto en lugares no favorables *a priori* a un proyecto calificado de "tecnocrático". Volvemos a encontrar los grandes nombres: Luis Donald Colosio, María de los Ángeles Moreno Uriegas, Manuel Cavazos Lerma, Rogelio Montemayor Seguy, Sócrates Rizo, etc. El grado de renovación en mandatos electorales que revela mayor familiaridad en la lid política es un pasaporte al gobierno de un estado o a un puesto muy alto en el partido. Por ejemplo, Colosio funge como presidente del CEN del PRI luego de ser diputado federal por el Primer Distrito del estado de Sonora (1985-1988) y presidir la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública (que le gana a Sócrates Rizo), puesto éste que acumula de manera simultánea a los de oficial mayor del CEN del partido y de coordinador de la campaña electoral del candidato a la presidencia por el PRI, Carlos Salinas de Gortari.⁴⁴ En marzo de 1988 tiene el gran privilegio de ser nombrado por su partido candidato al puesto de senador por su estado natal, razón por la cual entonces desarrolla frontalmente tres actividades: coordinar la campaña presidencial, cumplir sus tareas en el CEN del PRI, y hacer su propia campaña electoral. Cuando el candidato Salinas visitó el estado de Sonora se refirió elogiosamente a Luis Donald Colosio, al manifestar que era el prototipo de una nueva generación de sonorenses.

Cuando es posible colocar en el Ejecutivo regional a un hombre de la SPP que tiene tras de sí un crédito político sufi-

y Social), Rogelio Montemayor Seguy (Planificación Democrática del Desarrollo), Manuel Aguilera (Distrito Federal), Eduardo Robledo Rincón (Segunda Comisión de Gobernación), Antonio Álvarez Lima (Educación), entre otros.

⁴⁴ Como oficial mayor, sustituirá a dos de los principales dirigentes del PRI: Jorge de la Vega Domínguez (presidente) y Humberto Lugo Gil (secretario general), más identificados con la vieja estructura del partido.

ciente para legitimar su mandato, ese hombre es privilegiado por encima de sus iguales en el grupo de la SPP; de ser esto imposible, privan la fidelidad al presidente —o al grupo SPP— y la capacidad de gestión.

Por último, en aquel principio de sexenio son pocos los aspirantes a la carrera política, lo cual demuestra la gran fragilidad de esos “conspiradores” de la modernización. Sin embargo se cuenta con los suficientes para asegurar la retaguardia en ambas cámaras. Algunos son salinistas de primera hora; otros se han convertido en el camino, a menudo de manera más pragmática, al advertir los éxitos del equipo. La relación que estos individuos establecen con el grupo de la SPP varía en función de su edad, sus estudios, y sus contactos con miembros de esta secretaría. Los de mayor edad aseguran la vanguardia de un grupo que se nutre rápidamente con la llegada de jóvenes reclutas, recién salidos de una universidad, que dan sus primeros pasos en el Congreso. Uno de los fenómenos notables del régimen es el rejuvenecimiento de los miembros de ambas cámaras, lo cual no es privativo del salinismo; los demás partidos (PAN y PRD) también lanzan al escenario electoral a sus más jóvenes promesas.

Los de mayor edad (nacidos en los años cincuenta) se integraron al PRI entre 1973 y 1974; en aquel entonces militaban en las filas del Movimiento Nacional de la Juventud Revolucionaria, MNJR, corriente que había creado Echeverría para facilitar el ingreso de los jóvenes a todos los puestos políticos del sistema. La mayor parte había abandonado todo activismo durante el régimen de López Portillo, pero vuelve al primer plano del escenario a partir de 1986, cuando el grupo de la SPP recobra fuerzas en el seno del partido. ¡Los hijos de Echeverría pasan a la edad adulta con el clan salinista!

Los más jóvenes (nacidos en los años sesenta) ingresan en política hacia 1986. No todos presentan el mismo bagaje educativo, criterio esencial para evaluar las posibilidades futuras. Los que tienen una licenciatura (o su equivalente) en

una disciplina tradicional son promovidos en una carrera eminentemente política (partidista, asociativa, sindical, legislativa, etc.). Sus trayectorias móviles y cruzadas combinan puestos locales provenientes de distintas esferas: sindicales, partidistas o legislativas. Estos jóvenes representan una interesante reserva clientelista para el presidente del partido.

Los retratos que presentamos a continuación describen bien aquellas diferentes situaciones.

María Esther Scherman Leño ejemplifica la categoría de los jóvenes cuadros políticos salinistas. Diputada federal por Jalisco de 1991 a 1994, nace en 1957, es licenciada en derecho y pertenece al PRI desde 1979. Toda su carrera política se desarrolla en las lides legislativas; acumula paralelamente cargos sindicales y partidistas. Scherman empieza por asumir puestos locales en el estado de Jalisco (diputada al Congreso del estado, puestos en el partido o en el sindicato); para 1985 pretende y logra ocupar un puesto en el Congreso federal respaldada por sus afinidades con ciertos miembros del grupo de la SPP. Aunque no presida ninguna comisión, se integra a las que quiere controlar el clan SPP: Programación y Presupuesto, Contaduría Mayor de Hacienda, además de Información, Gestión y Quejas. La curul obtenida es un trampolín que le permite acceder a una de las dos representaciones de su estado en el Senado de la República (de 1988 a 1991), para volver a ser diputada federal durante la segunda mitad del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Habiendo salido airoso de sus pruebas, a partir de 1988 se le confía la presidencia de comisiones camerales de importancia media.

Silvia Hernández representa la categoría de cuadros políticos de mayor edad que empezaron con Echeverría y luego fueron recuperados por el salinismo. Nacida en 1948, puede exhibir un bagaje universitario más relevante: una licenciatura en ciencias políticas y administración pública (UNAM) y una maestría en ciencias económicas y políticas obtenida en la London School of Economics. Su nivel de estudios le per-

mite pasar directamente al ámbito federal en donde es diputada suplente en 1973, luego diputada federal por el DF en 1976, y en dos ocasiones senadora por Querétaro, su estado natal: 1982-1988 y 1991-1997. Asume puestos de importancia en el partido a partir de los años ochenta. Secretaria general del CEN de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (futura UNE),⁴⁵ es la encargada de transformar al sector popular del PRI durante la primera mitad del mandato de Carlos Salinas. Su trayectoria en la administración es más restringida, aunque no carente de importancia: Silvia Hernández se encarga del movimiento juvenil (secretaria general del Injuve), luego de la recreación (directora del Consejo Nacional de Recursos para la Juventud, CREA). Forma parte del grupo que promueve Echeverría en el escenario político administrativo y, como muchos otros miembros de ese grupo, es recuperada por Salinas.

Entre los más jóvenes, aquellos que gozan de una formación de moda (economía) o más avanzada (especialidad o maestría) ya poseen experiencia administrativa federal en los rangos medios, lo cual les otorga un crédito apreciable en comparación con sus colegas. Además, han ganado experiencia sumando puestos en organismos sindicales o partidistas. El diputado federal por Tamaulipas Tomás Jesús Yarrington Ruvalcaba constituye un buen ejemplo. Esta joven promesa, nacida en 1957, es titular de dos licenciaturas (economía –del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, ITESM– y derecho); ha asegurado su porvenir completando su formación con una maestría en administración pública hecha en Estados Unidos (Universidad del Sur de California). Con credencial del partido desde 1975, en 1988 se le nombra delegado regional de la Subsecretaría de Programación y Gestión del CEN del PRI en tres estados del

⁴⁵ UNE son las siglas de la nueva confederación que corresponden al imperativo “únete”.

norte del país (Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas). Yarrington se forma desde 1979 al lado de los hombres de la SPP. Sigue la carrera de Rogelio Montemayor Seguy en esta secretaría, primero en la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales, luego en la Subsecretaría de Programación y Desarrollo y finalmente en el INEGI, en donde llega a ser director general y queda encargado de reubicar a ese organismo entre 1987 y 1989. En 1990 es nombrado delegado de la SPP en Tamaulipas (¡puesto en armonía con el de delegado regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del PRI!). Aunque todavía está en formación, Yarrington, que en 1976 ganó el premio "Valor Juvenil Nacional" se encuentra en todas las comisiones importantes de la Cámara de Diputados: Hacienda, Programación y Presupuesto, Contaduría Mayor de Hacienda, Asuntos Fronterizos y Sector Energético. Además ha pertenecido a las dos principales asociaciones de economistas: como miembro del Consejo Directivo Nacional del Colegio Nacional de Economistas entre 1983 y 1989, y luego como vicepresidente de asuntos políticos de la Liga de Economistas Revolucionarios del PRI, entre 1989 y 1992.

Su caso muestra cuál es el camino ejemplar en la formación del nuevo personal del Estado.⁴⁶

Para estos aprendices de la política —que puede ser para ellos una vía real o una carrera futura— el envío a un puesto de elección popular o partidista corresponde a trayectorias centrales y no a itinerarios periféricos como para los viejos priistas.

Por su parte, la vieja guardia no está completamente fuera de la acción. Sus representantes más importantes reciben como recompensa una pequeña dote, por ejemplo la presidencia de alguna comisión; pero éstas son comisiones meno-

⁴⁶ Por otra parte, en noviembre de 1998 es elegido gobernador del estado de Tamaulipas.

res. Pedro Ojeda Paullada, ex presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI de 1981 a 1982 es retribuido con la presidencia de la Comisión de Energía, ¡pobre recompensa (o regalo envenenado, en un momento en que se busca privatizar a ese sector) para un hombre que un día fue uno de los principales competidores de Miguel de la Madrid para la Presidencia de la República! Ojeda Paullada es secundado en esa tarea por Miguel Osorio Marbán (secretario de la comisión) quien, aunque de estatura política menor, desde la óptica del pequeño clan de modernizadores pertenece a la misma especie de animal político que su jefe. No obstante, la atribución de esos puestos legislativos sigue siendo un privilegio; es el premio otorgado como reconocimiento a sus servicios pasados. Las plazas son, en efecto, cada vez más apreciadas para ese grupo que marcha en retirada. La insatisfacción declarada por la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en mayo de 1991, en el momento en que se deciden las candidaturas del partido para la renovación del Congreso de la Unión, no es sino una de las múltiples expresiones de uno de los sectores más afectados por la nueva política.

La separación es clara: la politización puede ser un premio honroso o uno de consolación.

Las grandes reformas del régimen: comportamientos diferenciados por el capital político

¿Cuáles son las consecuencias prácticas de esa división, y cuáles serán las reacciones de los diferentes grupos ante las grandes reformas que, como miembros del Congreso, les tocará examinar y votar?

La reacción de los hombres de la SPP o de sus allegados es previsible. Conocen las reformas por haberlas discutido en pequeños cenáculos y construido durante todo el sexenio anterior. Su tarea es arrastrar a los demás en el Congreso: ca-

nalizar los debates, explicar el espíritu y la letra de las modificaciones propuestas para suscitar el entusiasmo y la aceptación del mayor número de legisladores; en suma, lograr adherentes para evitar en lo posible las imposiciones demasiado costosas en el plano político. Por consiguiente, es un personal que constituye uno de los pilares de las reformas.

En cambio, entre los seguidores menos convencidos, aquellos que están siendo promovidos a una carrera eminentemente política adoptan una posición más matizada. Aunque de manera general se identifiquen con el proyecto salinista, su papel y su futuro en el escenario político electoral depende en gran parte de sus bases, que a menudo son los demás miembros del partido. Y esas bases adquieren una importancia mayor en un momento en que se empiezan a descentralizar las decisiones partidistas.⁴⁷ Además, ellos no han participado directamente en la elaboración del proyecto salinista; aunque se sientan afines a la decisión política de la modernización —que les concede una participación mayor— son más reticentes ante sus dimensiones económicas, que violentan demasiados credos. Es un personal más indeciso, cuyas reacciones son menos previsibles (recordemos el voto de María Esther Scherman contra la reforma del artículo 82 de la Constitución).

En fin, los reacios silenciosos pertenecen a los grupos antagónicos al proyecto salinista. Su voto “suicida” en relación con sus creencias y sus intereses sólo puede explicarse por la interiorización de una feroz disciplina partidista, porque creen en ciertas promesas para el futuro, o porque su puesto representa a pesar de todo un compromiso, una plataforma a partir de la cual pueden organizar a escondidas una resis-

⁴⁷ La postulación de los candidatos a los diferentes puestos depende cada vez más de un voto en los comités locales del partido que de una designación proveniente de arriba. La influencia del jefe supremo del partido (el presidente de la República) y de las autoridades federales del PRI (presidente y secretario general) se ve disminuida en la misma proporción.

tencia (reorientando la naturaleza de los proyectos, desde los debates internos de las comisiones, hasta por medio de la alianza con los otros clanes de los demás partidos). Las miserables recompensas (viajes) que los dirigentes del PRI —cuadros del salinismo— les ofrecen sin gran tacto (¡para recompensar su buena conducta!) no harán sino consolidar el rencor de este grupo.

La politización por medio de las representaciones asociativas y partidistas

Los que poseen un capital asociativo ofrecen rasgos semejantes. Entre los jóvenes reclutas del salinismo, muchos acumulan puestos de elección popular, asociativos y partidistas. Con excepción de los dirigentes que son cuadros del grupo SPP (Hugo Andrés Araujo, Gustavo Gordillo de Anda, etc.), es un sector que permanece marginado. Los poseedores de un capital asociativo, sea puro o reconvertido en capital político, son minoritarios entre los miembros de la alta administración. Ya lo demuestran las características sociales del personal político con un origen asociativo o sindical: de extracción menos elevada, cuando mucho tienen una licenciatura, a menudo obtenida luego de una formación en la Escuela Nacional de Maestros.

Sin embargo los viejos cuadros sindicales no son eliminados pura y simplemente; desempeñan y conservan todavía un papel importante en ciertos ramos y en determinadas centrales. Por ejemplo, la CTM sigue siendo un vivero de dirigentes físicamente moribundos, pero cuya presencia es vital para salvaguardar la unidad y la disciplina de la central sindical. A esas “viejas” centrales habrán de oponerse sindicatos “modernos” y más jóvenes. Éstos desempeñarán un papel de entrenamiento en el proceso decisonal, en tanto que los primeros garantizarán la disciplina y la estabilidad indispensables.

En fin, un estudio más detenido de la colonización del PRI por parte de los miembros de la SPP —o de sus allegados— sin lugar a dudas revelaría conclusiones similares.

Conclusiones

Asistimos a la formación de un personal cuyo capital es digno de crédito: un cúmulo de cargos electorales, asociativos y partidistas. Por el momento ese nuevo personal se halla bajo el control de los hombres de Salinas, quienes, efectuando reconversiones relámpago, aseguran la dirección correcta de las reformas modernizadoras. Ellos son el brazo armado de los nuevos dirigentes.

¿Qué forma de “repolitización” del régimen tiene en perspectiva el grupo de la SPP? Consciente de los límites que representan unos puestos administrativos orientados más hacia un control de los mecanismos de regulación del sistema, ¿piensa el grupo preparar cuadros polivalentes en sus tareas, con una especificidad dominante —y eventualmente un conocimiento mínimo del funcionamiento de la administración—, además de un capital apreciable en cuanto a su experiencia político electoral?, ¿o bien, se recrea, aunque con individuos más jóvenes, aquella misma dicotomía tan desacreditada desde principios de los años 1970 —tecnócratas y políticos— cuyos caminos son rectilíneos y sin cruzamiento y en la cual sólo unos cuantos privilegiados, los grandes, pueden pasar de uno a otro de ambos mundos?

NUEVAS ALIANZAS: LA POLITIZACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

La politización del equipo de la SPP y la formación de una nueva clase política son dos estrategias complementarias destinadas a coadyuvar a la buena gestión del nuevo paradigma.

El presidente Salinas monta también otros escenarios destinados a favorecer la participación y el compromiso de actores clave con su proyecto. Integran esa panoplia las alianzas partidistas que fomenta el mandatario y la creación de nuevas formaciones políticas. En este orden de ideas cabe mencionar el significativo acercamiento operado en esos años entre el clan de innovadores y una considerable fracción del PAN, así como la creación del Partido de los Trabajadores —dirigido por Alberto Anaya, amigo cercano de Raúl Salinas de Gortari.

Otra táctica consiste en recuperar la politización del sector privado. En efecto, la viabilidad del proyecto salinista descansa en parte en edificar una nueva relación entre el sector privado y el Estado.

El decreto de estatización del sector bancario fortalece la politización del sector privado. Es una politización circunstancial y quizás, antes que todo, un instrumento para presionar al gobierno y obligarlo a rectificar sus decisiones.⁴⁸ El PAN es su principal beneficiario. Sin embargo los resultados electorales de 1988 obligan al sector privado a reconsiderar su comportamiento.⁴⁹ En particular, modifica las relaciones entre miembros del sector público y privado. Los flujos que se dan entre el personal de ambos sectores adquieren dinámicas distintas.

⁴⁸ Cuando los hombres de negocios se sentían amenazados por las oleadas de reformismo reaccionaban colocando dirigentes radicales a la cabeza de sus organizaciones y tomando represalias en el plano económico y financiero —baja de las inversiones, huida de capitales— que provocaban especulación y devaluación. Las más de las veces aquellos movimientos antiestatales lograban articular alianzas coyunturales con el PAN y la Iglesia y se transformaban en movimientos sociales en que la clase media desempeñaba un papel importante.

⁴⁹ Los resultados de los sufragios del 6 de julio de 1988 invierten la situación: el PRI y el PAN salen debilitados. Temiendo el ascenso de la izquierda, el sector privado se reagrupa frioleraamente alrededor del PRI.

Una nueva identificación generacional

La identificación generacional constituye el primer punto de contacto. La cerrazón estructural y estratégica que caracterizaba las viejas relaciones parece deshacerse ante una homogeneidad que es, al mismo tiempo, social y cultural (homogeneidad de valores). Los intercambios entre ambos sectores se vuelven cada vez más profundos. Antes que nada, esa homogeneidad proviene del ascenso de nuevos grupos que pertenecen a la misma generación. Como en el universo político, la vieja guardia deja el lugar a cuadragenarios dotados de una visión del mundo diferente. Menos reacios que sus padres ante el gobierno, están potencialmente abiertos a nuevas modalidades relacionales con los hombres del sector público, a condición de que éstos den los primeros pasos.⁵⁰ Entre ellos varios se han lanzado a la política por razones que obedecen más a un cálculo pragmático que a un compromiso ideológico; en su mayor parte han ingresado en el Partido Acción Nacional. Para Salinas, esos nuevos militantes son “recuperables” si se sabe establecer las pasarelas adecuadas: una de las más conocidas es la Liga de Hombres de Negocios Nacionalistas, creada por dos importantes empresarios de Monterrey: Alberto Santos y Javier Lobo Morales.

Este acercamiento es necesario: al redefinir el modelo de desarrollo es preciso renegociarlo todo (desde el paradigma global hasta los referenciales sectoriales). A este respecto, la idea de concertación es una herramienta formidable que

⁵⁰ Además, en tanto que sus padres presentaban un bagaje educativo formal mínimo (con frecuencia sólo el bachillerato y a veces una licenciatura), la nueva generación está compuesta diplomados e incluso altos diplomados. Egresan del ITAM o del ITESM (a veces de la Anáhuac) y muchos hacen una maestría o un doctorado en las mejores universidades estadounidenses, donde se codean con los futuros políticos del país. La formación idéntica y la camaradería universitaria anudan lazos sólidos. Juan José Sánchez Navarro, entrevista del 17/05/90.

permite una gran fluidez. Mientras el neoliberalismo prevalece como opción general, los dirigentes del sector privado están menos imbuidos de la especificidad de su función o del papel del Estado, que se constituye en uno de tantos "asociados". En ese sentido, la noción de interés general evoluciona según los nexos que unen al Estado con el mundo de los negocios.

Accesos privilegiados

La venta de empresas paraestatales, la lid electoral, un puesto en algún gobierno estatal, o incluso una puerta lateral al gabinete son los principales caminos que sirven de vaso comunicante entre ambos sectores.

La venta de empresas paraestatales es una puerta de entrada "natural" y rápida, pues su privatización ha sido nutrida. En tanto que al 1° de diciembre de 1988 el gobierno todavía controlaba 618 empresas, para fines del año de 1993 sólo 258 quedaban entre sus manos. Aunque el proceso de privatización se haya organizado legalmente con la constitución de una unidad de desincorporación de empresas paraestatales perteneciente a Hacienda, y la de un Fondo de Riesgos Económicos (expertos que evalúan las diferentes propuestas de los compradores), las empresas estratégicas puestas en venta fueron concedidas a hombres allegados a Carlos Salinas y al grupo de la SPP. Eso permitió al gobierno reforzar sus lazos con los grandes grupos del sector privado y mantener un control parcial de los sectores industriales estratégicos.⁵¹

La lid política también facilita los flujos transversales entre ambos sectores. Desde principios del sexenio el sector pri-

⁵¹ Telmex (Teléfonos de México) constituyó el caso más visible. Carlos Slim, el nuevo dueño, es amigo personal del presidente de la República.

vado ocupa numerosos puestos electorales. En las elecciones de agosto de 1991, más del 15% de los candidatos a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a la Cámara de Diputados, y al Senado de la República provienen del "cuarto sector". Patrocinados por el sector privado, el 21 de agosto de 1994 fueron elegidos al Congreso de la Unión cuarenta y cuatro diputados y senadores, de todos los partidos.⁵² Aquella intrusión de los hombres de negocios en el campo electoral no es específica del PRI. El PAN, pero también el PRD y el PARM, registran tasas inéditas de candidatos provenientes del sector privado.⁵³

Por lo demás, ciertos puestos en los gobiernos estatales o locales (o municipales) ahora se reservan de manera sistemática a los empresarios, sea cual fuere su partido.⁵⁴

Los accesos laterales que se han abierto en el gabinete son menos visbles: el acercamiento entre ambos sectores todavía infringe demasiados tabúes. Ante las resistencias internas que habría desatado su posible nominación a un puesto en el gabinete, Claudio X. González es sólo asesor económico de Salinas. Únicamente Carlos Hank González integra todos los gabinetes salinistas: al mismo tiempo *zoon politikon* y *zoon ekonomikon*, Hank pertenece a esa especie rara que ha transgredido de manera brillante las prohibiciones. Sin embargo, las numerosas comisiones intersecretariales creadas

⁵² Sánchez de la Vara, "La privatización de la política", *Expansión*, 07/07/93, p. 54.

⁵³ Por ejemplo, los tres gobernadores del PAN (Baja California, Guanajuato y Chihuahua) son empresarios; por su parte, el PRI sólo tiene uno (Jorge Salomón Azar, en Campeche), pues varios de sus candidatos empresarios han sufrido serios reveses electorales (Villaseñor en Michoacán y Macías Jiménez en Chihuahua).

⁵⁴ Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y la de Desarrollo Económico generalmente son ocupadas por los hijos de los dirigentes de los grandes grupos industriales y comerciales locales o por los ex presidentes de las cámaras patronales locales.

durante la segunda parte de la gestión salinista permiten integrar dirigentes del sector privado a las decisiones ministeriales. Unas veces los grandes patronos forman plataformas paralelas, y otras participan de manera directa. Sea como fuere, las diferentes fracciones de la clase dirigente se reúnen en lugares donde se supone que sólo la técnica y la competencia tienen carta de ciudadanía.

En el centro de ese acercamiento se halla la ideología de la concertación: ésta ha permitido emprender una nueva reunificación de la clase dirigente (semejante a la que reinaba bajo el Porfiriato), pero también tecnificar el aparato del Estado. La administración es cada vez más consultiva y parece perder parte de su especificidad, de ahí que el discurso sobre el lugar del Estado en la sociedad se transforme profundamente.

Tales flujos de interacción entre lo público y lo privado "no son nuevos, sin embargo hoy día destacan porque los políticos ya no esconden el hecho de que forman parte del mundo de los negocios, por otra parte, el sector privado tenía una imagen tan negativa del PRI que la militancia no formaba parte del Estado".⁵⁵ En agosto de 1990 el PRI invita abiertamente a los empresarios a adherirse al partido. En su calidad de presidente de una de las comisiones del IEPES, el doctor Herminio Blanco, principal negociador del TLC se encargó de esa tarea. Presentado durante la decimocuarta asamblea nacional del partido, el documento es bien recibido entre los hombres de negocios. En 1991 los miembros del sector privado empiezan a nutrir las filas priistas en el Congreso de la Unión, en las legislaturas y en las administraciones locales.⁵⁶ Tal incursión de los empresarios en el partido alcanza considerable amplitud en el momento de la campaña electoral para las presidenciales. En efecto, de mane-

⁵⁵ Sánchez de la Vara, *op. cit.*, p. 58.

⁵⁶ En Guanajuato, son empresarios el gobernador y los dos senadores, en tanto que la cuarta parte de los candidatos del PRI proviene del sector privado. El caso de Puebla es semejante.

ra casi abierta Antonio Ortiz Mena reúne en una cena a alrededor de treinta hombres de negocios —los más importantes— y los invita a apoyar económicamente la campaña del candidato del partido oficial, el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León. Está presente el jefe del Ejecutivo, Carlos Salinas de Gortari, aunque en reiteradas ocasiones había proclamado la independencia del PRI y del gobierno respecto del mundo de los negocios.

Estos fenómenos revelan un cambio profundo de actitud de los empresarios y de los políticos. Si bien es demasiado pronto para hablar de *pantouflage*,⁵⁷ resulta evidente que se derrumban las barreras estructurales.

Esta acelerada interpretación hiere la susceptibilidad de quienes consideran primordial el respeto por las formas, sobre todo porque advierte la posibilidad de que la nueva alianza los descarte de nuevos y jugosos negocios. Este tipo de información difícilmente está disponible, por lo que aún no se ha elaborado un estudio detenido del fenómeno; no obstante, muchos elementos dan a pensar que hubo una coalición de intereses económicos entre algunos cuadros (tradicionales) del partido y los pequeños o medianos empresarios.⁵⁸

Sin embargo, la interpenetración no se produce de manera idéntica en todos los ramos del sector privado. La fluidez de las relaciones se opera en beneficio de las grandes empresas y de los sectores orientados hacia la exportación, en detrimento de los demás ramos industriales, agrícolas y comerciales. En efecto, los grandes empresarios participan directamente en las decisiones importantes del sexenio. La

⁵⁷ Así se designa en Francia al proceso según el cual la élite pasa indiferentemente de un puesto del sector público a otro del mismo rango en el sector privado.

⁵⁸ Tradicionalmente, la industria de la construcción ha representado para los políticos el primer sector de inversión productiva. Sus posiciones (informaciones y contactos) en el gobierno solían favorecer a esos industriales. Las nuevas reglas de transparencia tratan de eliminar tales privilegios y liquidar las alianzas pasadas entre esos políticos y los hombres de negocios.

concentración de la riqueza en manos de los más grandes es uno de los efectos colaterales de una interpenetración que sigue siendo elitista. Las reservas, y a menudo los rencores que provoca la orientación de esta política en el resto del sector privado justifican la atención que presta el candidato del PRI –Luis Donaldo Colosio y después de él Ernesto Zedillo– a los sectores que fueron marginados durante el proceso de apertura comercial. Un artículo relata la situación siguiente:

[...] la fuerza de los grandes empresarios es tal que los siete hombres de negocios más importantes están presentes prácticamente por doquier en la vida cotidiana de los mexicanos. En una casa típica de clase media aparecen inevitablemente. Desde la construcción misma de la casa o el departamento, puede hallarse la mano de Lorenzo Zambrano, cuyo grupo (Cemex) produce casi el 65% del cemento que se consume en el país. Si esa casa o departamento fueron adquiridos con crédito hipotecario, puede aparecer Roberto Hernández y Alfredo Harp (Banamex), Eugenio Garza Laguerá (Bancomer) o los Sada Treviño y Sada González (Serfín), quienes tienen prácticamente el control de los créditos hipotecarios del país. Y si ese espacio habitacional fue comprado o es rentado por medio de una inmobiliaria, podrían aparecer por ahí las que son propiedad de los Arango (dueños también de Aurrerá) o del propio Carlos Slim. Sin duda, es Emilio Azcárraga Milmo quien más presencia tiene en los hogares mexicanos... con la televisión.⁵⁹

CONCLUSIÓN

El discurso del 4 de marzo sobre el liberalismo social, que pretende trazar las grandes orientaciones ideológicas de la Reforma a la Revolución,

⁵⁹ C. Acosta, "Presentes en cada momento de la vida de los mexicanos: las empresas de los grandes del dinero en el país", *Proceso*, núm. 819, 13 de junio de 1992, p. 8.

confirma la revalorización de una vía mixta en la cual la reconquista de los puestos electorales está cada vez más valorizada en detrimento de la vía puramente burocrática (y, por supuesto, tecnocrática). Se puede, desde luego, interpretar los calificativos que Salinas ha empleado como una advertencia para aquellos que han olvidado la importancia del quehacer político... esas facultades han sido relegadas o despreciadas tanto por parte de los tecnócratas como por parte de los políticos de viejo cuño, más burócratas que políticos. Esos dos grupos finalmente han olvidado que esta intuición de lo político se afina solamente al practicarla (en el terreno electoral, en particular).⁶⁰

Sin embargo, al poner el acento sobre la necesaria repolitización del alto mando del Estado no se pretendió evitar la formación de diferencias abruptas entre las diversas jerarquías del personal político electoral. Por el contrario, parecería que el equipo en el poder las hubiera propiciado. Ahora bien, los candados que le fue posible instalar resultaron eficaces en el corto plazo para garantizar una rápida votación de las leyes y los decretos, pero a la larga acentuaron el resentimiento de los excluidos y reforzaron las actitudes herméticas de los marginados.

Por lo demás, incluso en el grupo pro salinista, el elitismo reinante entre los diferentes actores y la separación que se opera en el reclutamiento social (nivel de estudios, contactos, modos de ascenso, etc.) favorecen un divorcio que opone cada vez más al grupo de la SPP y el partido.

Por último, la formación de una nueva generación rompe diversos tabúes y, principalmente, afecta intereses, con lo cual se estimula el rencor de los marginados en el nuevo reparto.

⁶⁰ I. Rousseau, *Modernidad con...*, *op. cit.*, pp. 89-90.

II. LAS GRANDES POLÍTICAS SALINISTAS

La SPP fue un enclave moderno en un contexto antiguo. En realidad, desde el momento en que nace el proyecto del grupo SPP, empiezan a coexistir dos mundos heterogéneos, lo que provoca choques y malentendidos de una y otra parte. El nuevo mito social, "la Reforma del Estado", parte de una relación diferente entre la nación y el resto del mundo. Ese mito asigna a las élites la doble tarea de reestructurar su nación y crear un pueblo moderno (es decir, un pueblo capaz de integrarse al Primer Mundo).

Ahora bien, no es tarea fácil sustituir un mito social por otro, pero es indispensable que el nuevo proyecto no quede en letra muerta. Su comprensión y su aceptación pasan por la explicación de las ventajas de la nueva ficción sobre la antigua, de ahí la importancia del trabajo pedagógico. Fue por eso que la presentación del nuevo algoritmo se escalonó a lo largo de tres años. Como verdadero pedagogo, el presidente programó los temas en orden creciente de "dificultad", respetando el proceso de maduración colectiva: dar tiempo a las mentalidades para adaptarse a los cambios a fin de captar las ideas fuertes del proyecto. Por ejemplo, el discurso de investidura insiste en la necesaria modernización y sólo precisa los grandes ejes. El primer informe presenta los grandes rasgos del nuevo paradigma, en tanto que el segundo y el tercero insisten en conceptos como la soberanía y el nuevo nacionalismo, a fin de introducir de manera menos brusca el proyecto

del TLC.¹ En el apogeo de su poder y con una popularidad que se manifiesta en las elecciones del 18 de agosto de 1991, el presidente elige el cuarto año de su mandato para presentar su legado "ideológico": el liberalismo social. La presentación progresiva del nuevo proyecto debía asegurar una mejor asimilación e interiorización de los nuevos códigos.

Por otra parte, en la medida en que el nuevo proyecto se erige en contra de muchos credos y afecta muchos intereses, es indispensable que el jefe del Ejecutivo emplee hábilmente múltiples tácticas destinadas a movilizar a los hombres (primero a la clase política) en torno al proyecto, a seducirlos, a convencerlos o, en el peor de los casos, a torcerles el brazo.

Trataremos de catalogar en un primer momento las estrategias que se emplean para socializar el nuevo paradigma procurando que sean discursivas y pedagógicas, pero también útiles para movilizar el alto personal.

Por último, la reforma del Estado no se reduce a un conjunto de discursos elaborados con mayor o menor habilidad; se concreta por medio de las nuevas regulaciones que reestructuran los cuadros y los mecanismos que operaban hasta entonces. De ello dan fe las grandes reformas a la Constitución que, en su mayor parte, se promulgan durante la segunda mitad del sexenio. Desplazando los límites institucionales y los márgenes de acción de los diferentes actores, aquellas reformas los obligan a reorganizar sus juegos.

En un segundo momento analizaremos las repercusiones que ha tenido en los tres grandes sectores de políticas públicas la institución del nuevo paradigma —la reforma de la Revolución.

¹ El sentido del discurso depende de su lugar en la ronda sexenal. El de toma de posesión y el tercer informe a la nación delimitan el campo conceptual y programático del nuevo gobierno; el quinto da la señal que autoriza el destape, en tanto que el último evalúa la gestión que termina.

LA DIVULGACIÓN DEL PROYECTO

El trabajo pedagógico para divulgar el proyecto

La política remite a un problema de legitimidad. La eficacia de un proyecto se mide por su aceptación social, de ahí que la opinión adquiriera un papel primordial. "La opinión se trasmuta en pueblo. Legítima a los regímenes políticos modernos".² Consciente de la situación, Carlos Salinas utiliza con tacto particular los múltiples medios de comunicación a su alcance, nacionales e internacionales. La imagen personal sumamente favorable que muy pronto logra forjarse le permite operar un subterfugio: la asimilación de su propia persona con su proyecto de gobierno. Dicha transferencia alcanza niveles sorprendentes durante la gestión salinista. Por un lado el presidente cultiva celosamente la figura del *Tlatoani*, sobre todo en las regiones indígenas y campesinas, en tanto que en las ciudades y en el exterior se las ingenia para ofrecer la imagen de un jefe de Estado moderno y dinámico.

Sin embargo el proceso de identificación no basta si no va acompañado por una verdadera labor pedagógica. Ese trabajo educativo va siendo apuntalado mediante estrategias diferenciadas. La cultura y la educación gozan de una atención especial, pues se trata de forjar al nuevo ciudadano en armonía con la nueva generación de dirigentes. De manera paralela, el jefe de la nación cuida particularmente sus discursos (selecciona el lugar, la fecha, los términos empleados, etcétera).

Así lo atestiguan los informes anuales a la nación que Salinas presenta, conforme a lo dispuesto en la Constitución, en la Cámara de Diputados, y que se retransmiten por todas

² F.-X. Guerra, *Le Mexique: De l'Ancien Régime à la Révolution*, París, L'Harmattan, 1985, p. 178.

las cadenas de televisión. Su alcance supera al de cualquier otro discurso.

La forma de lecciones que adoptan aquellos informes subraya el dirigismo que acompaña al cambio. Esa forma realiza igualmente el papel de guía, a veces de mesías, que favorece el presidencialismo a la mexicana y al que ha recurrido Carlos Salinas, quien juega a fondo la carta de gran *Tlatoani*. El consenso y la concertación quedan como herramientas retóricas: salvo raras excepciones, la definición modernizadora es producto de un trabajo de cónclave. El presidente sabe bien que la reforma que propone quedará en letra muerta si no la acompaña un cambio de mentalidades; la socialización del modelo es vital. Sus mensajes anuales procuran despertar el entusiasmo y estimular las convicciones; para ello no vacila en repetirse: el mensaje debe ser claro para todos. En fin, todos aquellos discursos tienen por misión "motivar a su contingente". Consciente de la amplitud de las transformaciones, Carlos Salinas de Gortari juega con la psicología de grupo: se dedica a animar a la población y a inculcarle confianza en un proyecto de modernización al que ella debe contribuir, sin lo cual éste quedará sólo en un sueño.

Con toda evidencia, aquellos informes no ofrecen sino el producto acabado: el nuevo algoritmo que está en la base de las futuras políticas públicas. No proporcionan pistas que nos lleven a detectar quiénes son los responsables intelectuales; solamente presentan la visión del vencedor, sin precisar nunca la amplitud y el vigor de la oposición.

No es casual que Carlos Salinas presente su proyecto como reforma (del Estado, de la Revolución) y que intitule su primer informe a la nación "la reforma del Estado: regreso al origen". Está totalmente consciente de la importancia de las tradiciones y del pasado en la cultura nacional; también sabe que de ello depende la estabilidad del país. El pasado debe reintegrarse, en contra de una ruptura drástica. Para lograr que se acepte el nuevo proyecto, el jefe de la nación

debe incorporar de manera constante los elementos modernos a los elementos antiguos. Esa presentación va más allá del simple ejercicio de estilo y subraya los rasgos profundos de una civilización; por eso la idea de modernización siempre se relaciona, al menos cuando resulta políticamente necesario, con un pasado considerado como el alfa y el omega. "Transformándonos, no vamos a destruir nuestro pasado, sino al contrario, lo vamos a preservar con orgullo, como símbolo de nuestra identidad nacional. Guiará nuestros pasos y será tal que el interés general siempre lo va a llevar".³

Correlativo conceptual de la modernización entendida como "reforma del Estado", el nuevo nacionalismo es un llamado al pasado dentro de una lógica modernizadora.⁴ Es una herramienta retórica destinada a facilitar la aceptación de la modernización: Salinas matiza, orienta y modera una modernidad que parecía absoluta. En el plano retórico, justifica una apertura birrítmica, acelerada en lo económico y más lenta en el plano político.⁵

El liberalismo social: un concepto útil para la práctica política

Por medio de su proyecto de reforma, Carlos Salinas quiere dejar huella y pasar a la historia. No basta transformar a fondo el texto constitucional; la invención de una nueva doctrina redondea el proceso de cambio y consolida la ruptura. Sa-

³ Salinas de Gortari, C. "Primer Informe de Gobierno" (1º de noviembre de 1989). Mimeo.

⁴ Este concepto se introduce durante el "Tercer Informe de Gobierno" (1º de noviembre de 1991). Mimeo.

⁵ Tal como lo presenta el jefe de la nación, el nuevo nacionalismo sigue siendo un llamado a los valores de la cultura y de la tradición; se trata de recuperar los viejos principios que inspiraron la Constitución de 1917, pese a la apertura preconizada en el plano económico.

linas propone así sustituir el *nacionalismo revolucionario* por el *liberalismo social*.

Esa herramienta conceptual es objeto de una presentación aparte. El hecho de que el jefe del Ejecutivo haya hecho del PRI, institución dotada de una permanencia indiscutible, su primer auditorio demuestra la idea y la esperanza de hacer de él su primer adepto y, por ende, su primer intérprete ante el resto de la nación. De tal suerte, el proyecto ya no estará íntimamente ligado a su persona y por tanto podrá sobrevivir a su sexenio en calidad de ideología del partido, lo cual también da fe de su interés por imprimir una nueva dinámica al PRI, precisando su ideología y su papel.

El liberalismo social no es un concepto nuevo en México; su huella se encuentra ya en ocasión de la Asamblea Constituyente de 1857, pues figura entre las peticiones de una corriente minoritaria dirigida por Ignacio Ramírez y Ponciano Arriaga. Luego sigue estando presente de manera constante, se invoque o no explícitamente. En el plano nacional, se identifica con la concepción oficial del liberalismo mexicano y debe interpretarse como fuente de legitimación histórica de los regímenes de la Revolución. Fue incorporado al panteón de los símbolos, al mismo tiempo que el nacionalismo y el Estado mexicano. En el plano internacional, el liberalismo social no es, como doctrina, ni fruto de una abstracción ni tampoco de la conjugación arbitraria de dos términos antagónicos y contradictorios. Antes bien, es producto de un problema histórico importante: las transformaciones del Estado liberal del siglo XIX y de las modalidades de su inserción en el Estado paternalista actual.

Frente a los debates que el Estado paternalista ha suscitado a partir de los años setenta, el concepto de liberalismo social posee la ventaja de presentar una vía intermedia que combina dos imperativos: la necesidad del Estado paternalista en una sociedad compleja (contra la regulación mediante el mercado) y el imperativo de reducir su tamaño para ha-

cerlo eficaz.⁶ Así, el liberalismo social, situado a medio camino entre dos corrientes, se inscribe en contra de los excesos a los cuales conducen aquellos que el presidente calificó despectivamente de “nuevos reaccionarios” y de “neoliberales”.⁷

Pero, pese a su pretendida neutralidad, la referencia terminológica marca una preferencia política: la elección del sustantivo y del adjetivo señala una jerarquización de valor evidente. “En política la forma es fondo”, decía Jesús Reyes Heróles. Salinas parece comportarse como alumno modelo del maestro; ha comprendido que la palabra por sí misma traza los límites de la realidad. Poco importa que se haga liberalismo; lo esencial es darle una apariencia de liberalismo social.

La movilización de los hombres

Un examen *a posteriori* de la gestión salinista remite a una imagen contradictoria: por una parte, el jefe del Ejecutivo parece haber madurado largamente sus decisiones; por la otra, con demasiada frecuencia parece actuar en cambio “por testarudez”. Entre ambas impresiones, ¿en dónde se sitúa la realidad?

Ninguna de las dos imágenes es inexacta. Cada cual refleja modalidades decisionales que se sobreponen de acuerdo

⁶ Ralph Dahrendorf, uno de los principales teóricos del liberalismo social, enunció sus ideas fundamentales en el congreso del Partido Liberal alemán en 1986, cuando el neoliberalismo estaba en plena expansión en Europa. Presidente de la Fundación Friedrich Naumann, ligada a ese partido, Dahrendorf propuso esta tercera vía, un camino intermedio entre el neoliberalismo y el estatismo a ultranza.

⁷ Los primeros no aprendieron la lección del pasado y preconizan un Estado todopoderoso; los segundos muestran una confianza ingenua en las virtudes del mercado. Todos han perdido esa virtud cardinal que los regímenes nacidos de la Revolución supieron respetar: la búsqueda del justo medio, de la posición central y de la tercera vía.

con las circunstancias. En efecto, la implantación del nuevo proyecto exige a la vez un conjunto de estrategias calculadas y establecidas desde mucho tiempo atrás, pero también una lógica de acción que sea flexible y sepa adaptarse a los imprevistos. Para Salinas el pragmatismo es una táctica al servicio de una estrategia.

El pragmatismo: una vieja regla de socialización de la clase dirigente mexicana

Tanto en el ámbito nacional como en el internacional, la enorme habilidad mediática del presidente le permitió lograr que se aceptara una imagen sumamente positiva de su "reforma del Estado". Esa imagen valoró el *know how* de Salinas, es decir, la impecable racionalidad en la conducta del cambio y el gran control del jefe del Ejecutivo sobre los acontecimientos.⁸ Sin duda la personalidad del presidente, su aplomo y su gran seguridad permitieron fortalecer esa creencia. Esta gran mediatización también trató de ocultar las zonas de incertidumbre, procuró apartar la luz de los proyectores del carácter irracional de ciertas resoluciones, de los reiterados yerros que acompañaron las tomas de decisión, sobre todo después de 1991. Es seguro que aquella aparente irracionalidad oculta una lógica decisional que integra el arsenal de mecanismos y de tácticas desplegadas por el jefe de Estado para influir en las opciones mediante juicios de oportunidad, romper las mónadas corporativistas, refrenar a los medios reacios y, en suma, ampliar su margen de acción.

La serie de medidas que emprende el presidente es testimonio de una voluntad de eliminar de manera definitiva el *ethos*

⁸ Maestría que contrastaba con el caos que caracterizó a los cambios llevados a cabo en Europa Oriental y, sobre todo, en la antigua Unión Soviética.

particular de la clase política mexicana. Lejos de la intención de catalogar de manera exhaustiva las modalidades diferenciadas que el jefe de la Nación y su gobierno han elegido, nosotros sólo insistiremos aquí en algunas de las prácticas que, en nuestra opinión, explican mejor el estilo salinista.

El hundir en la incertidumbre a los diferentes actores tal vez haya sido el método supremo del gobierno de Carlos Salinas. La regla es conocida; incluso, es consecuencia del carácter informal que tradicionalmente acompaña los diferentes procedimientos emprendidos en cualquier terreno. Claude Gilbert considera que “Una de las principales características del sistema político mexicano es funcionar sin formalizar nunca sus numerosas reglas, que siempre permanecen implícitas”;⁹ sin embargo, acto seguido reconoce que “el carácter informal de las reglas que organizan la selección y la circulación de las élites administrativas se explica primero por la intensa socialización a la que se somete a los actores de la alta administración. Por tanto, el conocimiento de las reglas implícitas pasa por una penetración del medio que necesariamente conduce a una forma de adhesión”.¹⁰

En otras palabras, el carácter informal de los procedimientos no significa la inexistencia de reglas. Lo nuevo son más bien sus modalidades de aplicación.

El juego con la ambigüedad de las reglas, la importante renovación del personal en el transcurso de la gestión, y los “efectos sorpresa” fueron los medios de que se valió el presidente para desmovilizar a los actores políticos.

⁹ C. Gilbert, “Le Mexique: des hauts fonctionnaires introuvables?”, en J. Leca, *La haute administration et la politique*, París, PUF, 1986.

¹⁰ *Idem*.

El jugar con la ambigüedad de las reglas ante una situación determinada constituyó uno de los principales “dolores de cabeza” de una clase dirigente literalmente desorientada. Algunas veces prevalecieron las reglas antiguas; en otras circunstancias, triunfaron las nuevas normas. La decisión queda al arbitrio del jefe. Abundan los ejemplos, si bien las más notorias y más criticadas son las concertaciones. Los dirigentes, que ya no saben si su obediencia será retribuida a la antigua o si se aplicará el reglamento (la obediencia constituye un comportamiento normal y por tanto no retribuido), experimentan una sorda inquietud que, aunque solapada, aumenta sin duda el resentimiento de aquel estrato.¹¹

La facultad presidencial de *renovar a su antojo a sus colaboradores* fue uno de los métodos de la gestión de la incertidumbre. “Además de todas las modificaciones constitucionales que promovió, Carlos Salinas de Gortari también aparece en las estadísticas como uno de los jefes de Estado que introdujo el mayor número de cambios en el gabinete presidencial.”¹² Sólo seis secretarios de Estado del gabinete inicial permanecen en su sitio hasta el último día.¹³ Ahora bien, hasta los años setenta, los altos funcionarios públicos gozaban de una especie de garantía de inamovilidad; en efecto, de Ruiz Cortines a Díaz Ordaz se pensaba que el cambio de colaboradores del presidente de la República podría considerarse como sinónimo de fracaso presidencial, hecho inadmisibles en un sistema que deificaba literalmente al presidente. Luis Echeverría inaugura una nueva fase: ningún funcionario, sea cual fuere su puesto, dispone de garantía en ese terreno.

¹¹ La indisciplina electoral de algunos diputados priistas para modificar el artículo 82 de la Constitución, verdadero bastión del nacionalismo mexicano, no fue sancionada. Al contrario, fueron premiados, lo cual suscitó la reprobación de los que se disciplinaron.

Los "efectos sorpresa" constituyeron otra modalidad. Desconcertar al adversario adelantándosele casi fue regla para Carlos Salinas. La detención en su domicilio de *La Quina* (enero de 1989), principal capo de los sindicatos petroleros, bajo el cargo de "portación ilegal de armas", evidenció un estilo de gobierno y al mismo tiempo le valió muchos adeptos.¹⁴ Por el hecho de que manifiestan fuerza y poder, esas derogaciones decididas por un presidente que ha sido excesivamente elogiado y parece invulnerable no lo debilitan en lo absoluto. Por el contrario, realzan su prestigio personal y son signos de valentía.

La incertidumbre fortalece ciertos mecanismos como la cooptación, el reclutamiento adscriptivo, y la formación de clanes. En efecto, la incertidumbre actúa de manera indirecta sobre una vieja regla del sistema: la adhesión personal y la adhesión al sistema son inseparables. Siempre clara, la relación personal es el signo exterior, e incluso obligatorio, que manifiesta el compromiso de las futuras élites respecto al medio y por consiguiente respecto al sistema.¹⁵ Es un indicador importante de la precariedad del contrato, pues está vinculado al superior jerárquico y sobre todo al presidente de la República. Al mismo tiempo, la solidez del contrato resiste toda prueba. Mediante un "acto de prestidigitación" —la persona encarna al sistema— el contrato se despersonaliza y adquiere el sello de la institucionalidad. Ese "debilitamiento sistemático de los detentores del poder obliga a un deber de

¹² "Sólo seis secretarios del gabinete inicial ocupan todavía su cargo", V. Chávez, *El Financiero*, 27/04/94, p. 57.

¹³ Se trata de Pedro Aspe, Jaime Serra Puche, Antonio Riviello Bazán, María Elena Vázquez Nava, Víctor Cervera Pacheco y Jesús Kumate.

¹⁴ La detención de *La Quina* sirve para cooptar a un gran sector de la izquierda radical "ex guerrillera" que no podía identificarse con el PRD, demasiado imbuido de prácticas clientelistas y caciquiles. Ese sector se integra a Pronasol.

¹⁵ C. Gilbert, "Le Mexique: des hauts fonctionnaires introuvables?", *op. cit.*

reserva mucho más fuerte que en los países occidentales”.¹⁶ De manera paralela, esta serie de mecanismos –al parecer muy útiles para el control y la estabilidad políticos del régimen– resulta sumamente costosa para la economía del país. En efecto, por suponer una verificación casi cotidiana de las redes de información, obliga a los actores a someterse a una “socialización” perpetua.

La multiplicación de las estructuras ligeras (comisiones, comités, etc.), montables y desmontables a voluntad, estaba bajo aquel estilo de gestión en el plano organizacional, facilitando la movilidad administrativa y decisional, además de la capacidad de adaptarse a las circunstancias.

El cambio paradigmático representa un trastorno que rebasa el juego retórico. Con las palabras “modernización”, “preparación para el cambio”, “reforma del Estado”, Carlos Salinas de Gortari (y su equipo más allegado) ofrece una transformación total del algoritmo político y del referencial global que componen el campo cognoscitivo en la toma de decisiones.

Un análisis de las políticas públicas que el gobierno salinista llevó a la práctica de acuerdo con su referencial global esclarece la amplitud de las transformaciones.

LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Las transformaciones instauradas durante la administración anterior habrán de acelerarse. Las estrategias utilizadas no se modificarán en lo fundamental, pero el orden de prioridades de la agenda económica será objeto de algunos retoques.

Los resultados electorales del 6 de julio de 1988 subrayan los peligros ligados a una política de austeridad y a un creci-

¹⁶ *Idem.*

miento negativo. Por razones de legitimación política, es urgente volver el camino del crecimiento económico y para ello es preciso restablecer la confianza de los inversionistas nacionales e internacionales en las capacidades de la economía nacional.¹⁷ Desde un principio, el sexenio salinista se guía por una lógica de acción que opera con dos velocidades: una apertura económica rápida y una transformación política más lenta. De lo que se trata es de trastocar conceptos, visiones del mundo, valores que se han constituido en verdaderos tabúes culturales. En uno y otro caso es esencial el factor tiempo; lo que cambia es la rapidez con que deben operarse las modificaciones. Los cambios económicos deben ser rápidos y por el contrario, para “prender”, los cambios político culturales sólo pueden hacerse con tiempo.¹⁸ La elección de operar en dos tiempos es también producto de una atenta observación, por parte del grupo de Salinas, de los cambios que afectaron a la URSS.¹⁹

En el plano económico y de manera muy precoz, desde la campaña electoral, Carlos Salinas privilegia entre todas las opciones posibles el papel de los inversionistas privados. La lucha contra la inflación, el regreso al crecimiento, y el llamado a los inversionistas extranjeros definen ya las grandes orientaciones del régimen. Sin embargo, una decisión tomada muy a principios del sexenio va a adquirir una importancia insospechada que pesará enormemente en el proceso

¹⁷ La crisis económica y el crecimiento demográfico obligan a crear un millón de nuevos empleos anuales para evitar el aumento de la desocupación. Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, 1994, pp. 82-83.

¹⁸ Para ganarse y conservar la confianza de los inversionistas pero también para que la reglas sean claras y transparentes.

¹⁹ Según el equipo salinista, uno de los errores de Gorbachov consistió en combinar los cambios económicos con la apertura política, lo que provocó la pérdida de control y de coherencia del plan de liberalización económica.

decisional de la segunda mitad de la gestión: el Tratado de Libre Comercio.

Para adquirir plena eficacia, el nuevo paradigma tropieza con tres obstáculos importantes. La falta de confianza de los inversionistas extranjeros y nacionales en un país en donde el presidencialismo demasiado discrecional es contrario a la "ética" del mercado libre. En efecto, diez años después el recuerdo de la nacionalización de la banca, decidido en cónclave tres meses antes del fin de la gestión presidencial de José López Portillo, todavía provoca vacilaciones entre los miembros del sector privado nacional e internacional. Por otra parte, el carácter sexenal de los mandatos (o la imposibilidad de una reelección) estorba la continuidad de las políticas públicas de una administración cuando no están ancladas sólidamente. Finalmente, la tercera dificultad de envergadura es la urgencia de recursos frescos para sortear los inevitables desajustes que acompañan a un cambio tan drástico y para asegurar la gestión social de los sectores marginados.

Entre todas las estrategias posibles de que se puede echar mano para evitar los factores de incertidumbre que amenazan al nuevo referencial, el pequeño equipo de la SPP elige firmar un tratado comercial con sus vecinos del norte, Canadá y Estados Unidos. Ante la crisis de confianza que padece México, ese tratado representa un poderoso símbolo al que se agrega una doble propaganda: al atar comercialmente a México con el resto de América del Norte, el TLC obligará al país a adoptar una línea de conducta económica y comercial que escapará al carácter discrecional de sus dirigentes y ofrecerá al mismo tiempo ventajas incomparables en términos de producción y venta a los inversionistas potenciales.²⁰ Lejos de

²⁰ La apertura económica de México empieza con la entrada del país en 1986 en el GATT y prosigue con el TLC. Este último ofrece aspectos interesantes: inversiones en condiciones óptimas de producción (mano de obra barata) con la garantía de un mercado enorme, el más grande del planeta.

ser un mecanismo puramente económico y comercial, el tratado constituye antes que nada una estrategia política cuyos frutos también se recogerán en los planos económico y comercial. El TLC —cuya iniciativa corresponde a México— se presenta como el elemento faltante para afirmar la nueva política económica y comercial.²¹ Esta presentación coincide con la fascinación de los nuevos dirigentes por las modas y los credos estadounidenses, lo cual facilita la tarea del presidente para convencer a sus tropas de lo bien fundado del tratado. Sin lugar a dudas, todo eso simplificó las negociaciones interministeriales que precedieron a la conclusión del TLC.

Sin embargo, lo que hubiera tenido que ser un añadido de última hora para “pulir” un modelo ya elaborado cobra tal influencia simbólica que todo lo somete a su exigencia.²² Aquella nueva jerarquía de valores y de prioridades en la agenda política transforma el orden, el alcance e incluso la naturaleza de las medidas adoptadas en otras esferas.

El Plan Nacional de Desarrollo, presentado el 31 de mayo de 1989, precisa las grandes orientaciones sexenales: la estabilización de la economía, el aumento de los recursos disponibles para la inversión y la modernización económica representan los tres ejes en materia económica. El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) es más que una simple herramienta al servicio de la reorganización de la economía y las finanzas; antes que nada, constituye un mecanismo político de legitimación, uno de los eslabones de

²¹ Carlos Salinas utilizó una argumentación diferente ante George Bush: el TLC sería la pieza clave para concretar el viejo sueño estadounidense expresado por la doctrina Monroe. México sería un puente entre América del Norte y el resto de la América Latina.

²² No estaba previsto ni siquiera en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994). Según C. Arriola, es durante la reunión anual del Foro Económico Mundial que se celebró los tres primeros días de febrero de 1990 que Salinas se planteó la posibilidad del TLC (Comentario durante la presentación de *México: une révolution silencieuse?*, 13/06/00).

la política de concertación rehecha a partir de 1986 según el gusto del momento, por el grupo de la SPP entonces en el poder.

El PECE o la filosofía de la concertación aplicada a la economía

Los diferentes pactos que se van escalonando durante la gestión salinista prosiguen la tarea del Pacto de Solidaridad Económica, instituido a fines del año de 1987. El 12 de diciembre de 1988 el nuevo gobierno firma la primera etapa del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, cuyos objetivos consisten en permitir la transferencia “de la solidaridad como impulsión social a la concertación como método institucional con carácter permanente”, y promover de manera gradual la recuperación económica. El PECE se renueva de manera concertada en seis ocasiones.²³ En el transcurso de sus diferentes fases, este instrumento pretende fortalecer el proceso de estabilización y la reanudación del crecimiento económico. En el origen de las negociaciones estuvieron el ajuste permanente y significativo del déficit público y el nexo entre la estabilización y el cambio estructural.

El pacto facilitó la profunda transformación estructural del aparato productivo y permitió emprender las grandes reformas en los planos financiero, comercial e industrial, además de que enfrentó sus implicaciones culturales manteniendo la estabilidad política del régimen. Este marco conceptual y político finalmente hizo posible abordar dichas reformas.

Prosiguiendo la estrategia del antiguo PSE, el primer PECE trata de estabilizar la economía reduciendo la inflación.²⁴ En-

²³ A partir de octubre de 1992, al tiempo que conserva las siglas, el programa cambia su nombre a Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, y modifica sus objetivos. Es renovado en octubre de 1993 y octubre de 1994.

²⁴ La lucha contra la hiperinflación pronto se transforma en combate

marcan a ese primer pacto la política de ingresos y la de concertación de precios.

Como eje de la estrategia de estabilización, la política de ingresos está a cargo de Francisco Gil Díaz, subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²⁵ En su afán de armonizar las tasas de cambio, los salarios y los precios, la política de ingresos preconiza una estricta disciplina en el ejercicio del presupuesto y una extrema limitación en el aumento del ingreso. Con ese ánimo se aplican tres medidas: renegociar la deuda externa del sector público a manera de disminuir el pago de intereses y de capital,²⁶ reformar el sistema fiscal a fin de fortalecer la entrada de impuestos estables, y acelerar la privatización de las empresas paraestatales.

La primera de estas medidas representa una victoria personal de Pedro Aspe, secretario de Hacienda.

Pedro Aspe realizó una tarea extraordinaria al haber alcanzado en 1990 la primera reducción de deuda externa en la historia moderna de América Latina. Además, con su trabajo ejemplar, logró credibilidad y certidumbre, lo que permitió recuperar el

obstinado por alcanzar una inflación de un solo dígito, y estar así en armonía con las tasas inflacionarias de los futuros socios del norte: Canadá y Estados Unidos. Los resultados son de lo más satisfactorios: si en diciembre de 1987 la inflación llegaba a una tasa de 160% anual, a fines de 1993 sólo era de 8%, la más baja alcanzada en veinte años. Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, 1994, p. 120.

²⁵ Francisco Gil Díaz es un economista formado en el ITAM y luego en la escuela de Chicago. Discípulo de Leopoldo Solís y de Miguel Mancera, fue profesor de Pedro Aspe (su jefe actual) en el ITAM. Tras una breve estancia en la Secretaría de la Presidencia (en 1971), toda su carrera administrativa se desarrolla en el medio financiero (Banco de México y Hacienda).

²⁶ Entre 1989 y 1993 los intereses de la deuda bajan de 17.7% a 3.1% del PIB. Desde ese momento la deuda deja de ser un problema.

crecimiento económico y lograr la estabilidad de precios perdida durante un cuarto de siglo.²⁷

Esta renegociación fortalece su prestigio dentro del pequeño clan de la SPP y lo coloca como favorito en la carrera por la sucesión.²⁸ En cambio la reforma fiscal es una batalla sumamente impopular que incumbe al subsecretario de Estado Francisco Gil Díaz, y que por consiguiente no empaña la imagen personal del secretario. La tercera medida permite sanear las finanzas gubernamentales. Aprobada desde 1982, esa política se acelera a partir de 1988. La Unidad de Privatización de Entidades Paraestatales, vinculada al Secretario de Hacienda y Crédito Público y dirigida por Jacques Rogozinski Shtulman, se encarga de organizar las ventas.²⁹ La venta de las instituciones bancarias (iniciativa de reformas aprobada el 8 de junio de 1990 por la Cámara de Diputados) y la de Teléfonos de México son las más espectaculares del sexenio.³⁰ Los recursos obtenidos se depositan en un Fondo de

²⁷ J.G. Castañeda, "Entrevista a Carlos Salinas", *La herencia, op. cit.*, p. 278.

²⁸ En 1989 el gobierno mexicano negocia la restructuración de su deuda pública externa de manera satisfactoria. En 1993 ésta sólo representaba 19% del PIB (contra 47% en 1988) y 80 000 millones de dólares (contra 107 000 millones en 1987). Los acuerdos con el FMI, el Banco Mundial y el Club de París, se concluyen el 11 de abril de 1989 y el 4 de febrero de 1990 con la Banca comercial internacional. Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, 1994, pp. 137-138.

²⁹ En 90% de los casos esa unidad de desincorporación recibe una suma igual o superior al valor mínimo de referencia establecido para la venta. Más de una vez la prensa llamó la atención sobre una posible manipulación de la información.

³⁰ Se crea el Comité de Desincorporación Bancaria dependiente de la SHYCP; el proceso de reprivatización de la Banca atañe a dieciocho instituciones y concluye a mediados de 1992. Oficialmente el número de accionistas pasa de 8 000 en 1982 a 130 000 en 1992. Los bancos quedan en manos mexicanas y su privatización aporta 37 856 millones de nuevos pesos.

Contingencia Económica, creado en diciembre de 1990 y sirven para reembolsar los intereses de la deuda pública. El ahorro debe financiar los gastos crecientes destinados al desarrollo social.

El objetivo de aquellos tres instrumentos era reducir la dependencia de la economía nacional ante los ingresos petroleros.³¹ En materia de crecimiento económico, el PIB se elevó primero de manera apreciable (de 3.3% en 1989 creció a 4.5% en 1990) para luego abatirse.³²

La política de concertación de precios realza la importancia política del pacto. Su propósito es eliminar el problema de la inflación por inercia.³³ La concertación de precios, estrategia de corto plazo, debe inspirar confianza a los actores nacionales pues, al menos en teoría, anula toda medida discrecional. La concertación debe permitir el ajuste de las previsiones a los costos reales de los sectores productivos y por tanto la alineación de los precios de manera más realista. Como medida coyuntural, esa concertación no sustituye a la

³¹ Los ingresos petroleros disminuyen su participación en el PIB ante lo incierto de la situación de los hidrocarburos (estancamiento del precio y una gran incertidumbre a partir de la Guerra del Golfo en 1991).

³² El cambio estructural (en el plano interno) y la recesión de la economía mundial fueron poderosos frenos al alza del PIB. Pese a esos problemas y a un crecimiento sectorial sumamente heterogéneo, entre 1988 y 1992 la tasa de crecimiento del PIB fue superior a la tasa de crecimiento demográfico. Por otra parte fue notable la continuidad en el descenso de la inflación: el Índice Nacional de Precios al Consumidor, que había aumentado en 1990 (29.9%), vuelve a bajar en 1991 (18.8%). Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, 1994, p. 125.

³³ Además del Índice Nacional de Precios al Consumidor, a partir de 1988 el Banco de México reestructura el índice de precios de la canasta básica que existía desde 1981; para ello considera 81 tipos de productos. La Comisión de Observación y Evaluación del Pacto sigue la evolución de esos índices. Tras tratar primero de alinear los precios, éstos se modularán desde una óptica más realista, *Ibid.*, pp. 126-127.

transformación del aparato productivo, que será objeto de la segunda fase.

A partir de 1992, el gobierno modifica su estrategia económica. El 20 de octubre de ese año se firma un nuevo pacto, el Pacto de Estabilización, Competitividad y Empleo, que incluye a los mismos socios: los sectores obrero y campesino, privado y público. Con una duración de catorce meses (hasta el 31 de diciembre de 1993), el PECE cubre el periodo que precede a la probable entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC). Este convenio se renueva el 3 de octubre de 1993.³⁴ En el plano económico nacional, la nueva estrategia refleja una situación diferente.³⁵ El gobierno puede emprender la transición que exige el TLC: el nuevo PECE tiene como meta remediar las diferencias estructurales del aparato productivo nacional (una industria en gran parte obsoleta y un sector agrícola donde muchos ramos se hallan en estado de supervivencia). Se crean múltiples estructuras ligeras para administrar los desajustes e integrar a los diversos polos de intervención. Unas funcionarán durante toda la administración salinista; así ocurre por ejemplo con la Comisión de Supervisión y Evaluación del Pacto (CSEP). Otras quedarán ligadas de manera explícita a la segunda fase del PECE: los grupos de trabajo sobre el Acuer-

³⁴ La ratificación del pacto antes de que el Congreso de Estados Unidos ratificara el TLC mostraba a los congresistas estadounidenses la imagen de un presidente fuerte y garantizaba la continuidad de la política económica mexicana.

³⁵ Las variables problemáticas de principios de sexenio ya no representan factores de alto riesgo. Se abate la inflación: por cuarto año consecutivo la tasa de crecimiento económico es superior al ritmo de crecimiento de la población, el esfuerzo en materia de finanzas públicas lleva el déficit a alrededor de 3.5% del PIB y baja la deuda externa total del sector público respecto del PIB. La nueva concertación del pacto se fija como objetivo un nivel de inflación de 5% y un crecimiento sostenido. Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, 1994, pp. 127-128.

do Nacional para Elevar la Productividad y la Calidad (ANEPC). A partir de mayo de 1992 la CSEP coordinará los esfuerzos de los sectores productivos e identificará sus problemas. Este diagnóstico deberá permitir el establecimiento de compromisos recíprocos de estos sectores, dotados de un calendario específico. Al cabo de dos años de consulta con los sectores obrero patronales, el ANEPC logrará vincular los esfuerzos de ambos sectores a una finalidad común: la productividad. En sus diferentes versiones, el pacto permite conducir una modificación a fondo del aparato productivo y una transformación paralela del papel de los grandes actores económicos y sobre todo del sector privado y del gobierno. Por reunir a los principales representantes de los sectores productivos, el pacto privilegia un entorno de concertación y discusión; al restringir a un espacio cerrado la aspereza de las discusiones, este instrumento permite al gobierno "lavar la ropa sucia en casa". Por lo demás, el corporativismo garantiza el respeto a los compromisos contraídos por los diversos actores productivos: los patrones y los trabajadores.

Al garantizar la continuidad de los parámetros esenciales, el pacto permite la anticipación de los cálculos y de las negociaciones futuras y ofrece un marco tranquilizador. El gobierno fortalece su posición reduciendo las zonas de incertidumbre. Controlando mejor sus márgenes de acción, reduce comportamientos imprevisibles y anticipa mejor los probables efectos de las políticas emprendidas.

Además, diferentes órganos del pacto desempeñarán una función pedagógica. La Comisión de Supervisión y de Evaluación del Pacto, presidida por Arsenio Farell, secretario del Trabajo y de Previsión Social, reunirá cada semana a representantes permanentes de patrones, obreros, campesinos y distintos órganos gubernamentales.³⁶ La revisión continua

³⁶ En 1994, Farell Cubillas será sustituido por el primer subsecretario del Trabajo y Previsión Social, Damirón Gómez Peralta.

de compromisos de los diferentes actores inculca poco a poco a los distintos agentes los parámetros del nuevo proyecto económico. De manera implícita, ellos se encargarán de hacer que el mensaje se acepte en los estratos inferiores. Por añadidura, no se trata de dirigentes conservadores embargados por la ideología neoliberal; se les ha escogido tomando en cuenta sus afinidades con el nuevo esquema.³⁷

El pacto también ayuda a efectuar el viraje de 1992, cuando se hace hincapié en el cambio estructural. Las discusiones internas permiten a los principales interesados entender el sentido de las modificaciones y acceder a colaborar con miras al fomento de las negociaciones comerciales y a la promoción de las exportaciones.

El discurso oficial presenta al pacto como una herramienta que concilia los intereses de los actores. Es una herramienta práctica que transmite una nueva visión del papel de los actores en el nuevo modelo de desarrollo: cobra importancia entonces la idea de solidaridad. Contra la antigua estructura sectorial cuya expresión corporativista se fincaba en un antagonismo de clases entre los sectores obrero y campesino y los patronos, la nueva filosofía preconiza que la naturaleza complementaria de los intereses favorece la buena marcha de la economía nacional. El pacto es un modelo para replantear el sindicalismo sobre otras bases; su éxito es garantía de su viabilidad. Ahora bien, el proyecto moderno de aquellas élites parecería restaurar el viejo corporativismo basado en el gremio, anterior al antagonismo de clases derivado del marxismo. Dicho lo cual, el pacto es antes que nada producto de un cónclave: en él no están representados los cuadros intermedios ni la base. *A priori*, parece difícil pedirles que comprendan en toda su extensión un proyecto que los excluye de manera tan decisiva.

³⁷ El gobierno influye en la elección de los dirigentes patronales y obreros.

Sin embargo el pacto se opone a la ortodoxia neoliberal; también explota las posibilidades de un sistema que funciona esencialmente con base en el corporativismo. Recurrir a él aclara la contradicción existente entre el contenido del programa y su instauración con apoyo en las viejas estructuras sociales que condenan esas mismas políticas (puesto que invocan a agentes individuales y a la ley del mercado). La originalidad del pacto fue haber propuesto modalidades ligadas a formas culturales específicamente mexicanas, a fin de imponer un esquema de valor universal.

*La política de internacionalización de la economía
y sus implicaciones*

Junto con el pacto y el proceso de privatización, la política de internacionalización de la economía es el tercer fermento de la modernización salinista. En conjunto tendrán como efecto transformar el papel y las dimensiones del Estado. En 1990 se presenta la estructura del proyecto en el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (Pronamice).

A fin de ofrecer a la población un nivel de vida comparable al de las naciones más desarrolladas, la economía mexicana debe fijarse niveles de competitividad internacional. Con ese ánimo se toman diferentes medidas y se emprenden algunas reformas. En el plano multilateral, la administración salinista estuvo particularmente activa para revitalizar el sistema comercial. No es ajena a ese hiperactivismo en el ámbito exterior la búsqueda de un protagonismo internacional que también sea espacio importante de legitimación del proyecto modernizador mexicano.³⁸ El fomento a las exporta-

³⁸ México fue miembro activo durante las principales reuniones de la Ronda Uruguay. Junto con la Unión Europea y Canadá, fue impulsor de

ciones y la desregulación de la economía son dos de los complementos esenciales de la apertura comercial de México,³⁹ concebida como proceso complementario de la ruptura del Estado con las empresas públicas.⁴⁰

La administración salinista tuvo el cuidado de diseñar el nuevo marco jurídico y organizacional (creación de estructuras ligeras o más pesadas) para garantizar la continuidad de esa política de apertura. Sin embargo estos instrumentos no son suficientes si los diferentes actores afectados por las transformaciones oponen fuerte resistencia. Así ocurre en el caso de la política de desregulación, cuyas repercusiones fueron enormes puesto que afecta a grupos que antes habían gozado de una situación privilegiada.

Los diversos sectores no se vieron afectados con igual intensidad.⁴¹ El proceso de apertura vino acompañado por una

la Organización Mundial del Comercio (OMC), nuevo organismo supervisor del comercio internacional que sustituiría al GATT.

³⁹ Creada el 27 de julio de 1989, la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (Compex) reúne al gobierno y a los exportadores para resolver los problemas operacionales. El Premio Nacional de Calidad instituido en 1989, el Premio Nacional de Exportación instaurado en abril de 1993, y el Sinpex (Sistema Nacional de Promoción de las Exportaciones), creado en noviembre de 1993, son estímulos suplementarios. No obstante, con frecuencia algunas prácticas burocráticas poco apropiadas obstaculizaron esos esfuerzos.

⁴⁰ Un amplio programa de desregulación se propone eliminar las disposiciones jurídicas que obstaculizan la competitividad y la libre competencia. En marzo de 1989 se crea la Unidad de Desregulación Económica de la Secofi a fin de preparar las modificaciones legales. El 1° de julio de 1992 se aprueba una ley que permite elaborar normas para los productos y los servicios disponibles en el país, sean o no de origen nacional.

⁴¹ La modernización del sector financiero ocupa un lugar preponderante por su impacto sobre la estabilidad macroeconómica y por su papel en la orientación de los recursos hacia las actividades productivas. Las reformas constitucionales de los artículos 28 y 123 restablecen el régimen mixto en la prestación de servicios bancarios y de crédito.

serie de grandes reformas constitucionales. Además de la reforma del artículo 28 de la Constitución (aprobada el 8 de junio de 1990), que autorizaba la privatización de las instituciones bancarias, cabe citar la reforma de los artículos tocantes a las relaciones Estado-Iglesia (artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución, reformados el 18 de diciembre de 1991), y la ley de las asociaciones religiosas y del culto público (el 9 de julio de 1992). No cabe duda de que la reforma del artículo 27 (7 de febrero de 1992) representó una de las transformaciones más profundas realizadas durante el periodo de gobierno de Salinas. En cambio no se modificó la Ley Federal del Trabajo, pues el gobierno todavía necesitaba el apoyo del sector obrero para concluir sus reformas.

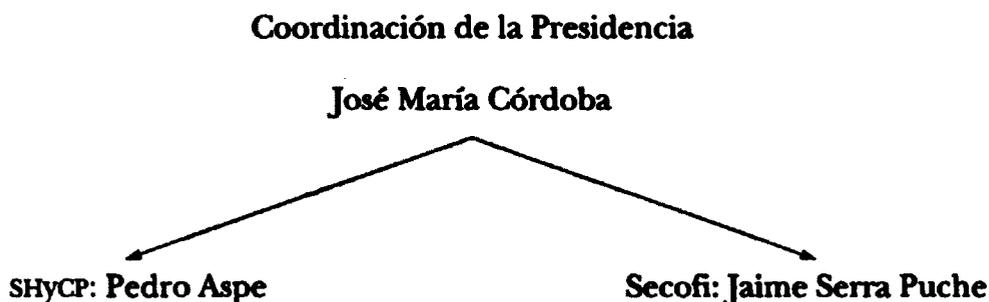
Los principales actores de las políticas económicas

En el seno de la administración pública central, una buena coordinación entre los diferentes actores evita en parte los problemas de la puesta en marcha del proyecto. Aseguran el seguimiento de esas políticas tres personajes principales: dos operadores de base en el plano económico, que son el secretario de Hacienda Pedro Aspe, el titular de Comercio, Jaime Serra Puche, y, además, el Secretario de Trabajo y Previsión Social, Arsenio Farell Cubillas.⁴² Quien asumirá la coordinación general de las operaciones será José Córdoba Montoya, verdadero cerebro del proceso. La constitución de este equipo es funcional, pues entre los participantes no existe posibilidad alguna de enfrentamiento. Un solo hombre es candidato posible a la presidencia: Pedro Aspe. Los otros dos personajes fuertes del trío no tienen posibilidad constitucio-

⁴² Encargado de "amordazar" inteligentemente a los sindicatos, si bien Farell debe preparar el terreno para fomentar otro tipo de sindicalismo y proponer una nueva ley federal del trabajo.

nal de pretender el puesto supremo.⁴³ La pirámide interna asegura el funcionamiento del modelo.

Gráfica 3
El núcleo decisonal de las políticas económicas
durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari



En este cuadro de las grandes políticas económicas se trazan las medidas aprobadas por el gobierno de Carlos Salinas. Sin establecer un repertorio de acciones colectivas o individuales de cada uno de estos sectores, rápidamente enunciaremos las reacciones y negociaciones de los principales actores afectados por aquellas transformaciones: los trabajadores, los patrones y los campesinos.

Para el gobierno, el sindicalismo es innegablemente un actor esencial de quien depende el éxito de aquella avanzada modernizadora. Las organizaciones sindicales son herramientas de control y el equipo en el poder no desea renunciar a unos instrumentos que han resultado bastante eficaces para evitar una crisis social mayor. ¿Cómo modernizar las relaciones sociales, cómo adaptarlas a un nuevo contexto que habrá de acelerar al TLC al tiempo que conserva una capacidad de control suficiente? Éste es el gran reto que se le plantea.

⁴³ Serra Puche es hijo de extranjeros y Córdoba se acaba de naturalizar. Farell Cubillas y Hank González no pertenecen al círculo allegado al grupo de la SPP, ambos son piezas útiles para la instalación del proyecto.

El equipo salinista diversifica sus estrategias y cambia la naturaleza de sus alianzas con el mundo del trabajo. Refuerza su influencia en los sindicatos oficiales que representan el centro de gravedad del sistema, marginándolos poco a poco.⁴⁴ De manera paralela, el gobierno sostiene en el Congreso del Trabajo la creación de una corriente sindical moderna, la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (Fesebes).⁴⁵ En particular, las posiciones adoptadas por esas instancias no son ajenas a las posiciones particulares de sus dirigentes, que han desarrollado un vínculo personal sea con el presidente Salinas, sea con alguno de sus allegados.⁴⁶ Por lo demás, Carlos Salinas instala nuevos organismos de protección para las clases marginadas (Pronasol Obrero), creando nuevas redes de lealtad y dependencia de las autoridades.

La marginación de los sindicatos ha afectado directamente su legitimidad, que se apoyaba en su capacidad de in-

⁴⁴ Al mismo tiempo que sigue apoyando a los sindicatos, Salinas trata de dividirlos para debilitar el núcleo del Congreso del Trabajo: la Confederación de Trabajadores Mexicanos. El gobierno replantea la política del empleo y de la protección social. La instauración del Sistema de Ahorro para el Retiro, basado en el principio de la capitalización individual y administrado directamente por los bancos y no por el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como la reforma del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), son ejemplos de debilitamiento del sindicalismo. Véase Y. Strillou, "L'évolution des relations professionnelles au Mexique: quelles issues à la crise du système corporatiste?", manuscrito, 1992, p. 175.

⁴⁵ Esta federación agrupa al Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), al de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), al de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y al de los pilotos (ASPA).

⁴⁶ Jorge Sánchez, dirigente del SME, apoya la candidatura de Salinas a la presidencia, aunque su sindicato no forme parte del sector obrero del PRI. El dirigente del Sindicato de Telefonistas, Francisco Hernández Juárez, elegido en 1987 presidente del Congreso del Trabajo, en 1988 apoya "a título personal" a Carlos Salinas de Gortari. Por último, Elba Esther Gordillo, que dirige el SNTE a partir de mayo de 1989, es allegada a Manuel Camacho Solís.

fluencia o de presión para obtener avances sociales. Ahora bien, la simbiosis orgánica del sindicalismo y del poder no sólo deja de ser eficaz para defender las posiciones adquiridas, sino que el Estado la utiliza para imponer su política económica y social por medio de instituciones tripartitas. Esa política permite el divorcio entre la protección y el control, las dos partes del pacto corporativista que hasta entonces se mantenían inseparables. En la medida en que los sindicatos continuaron desempeñando su papel, al tiempo que adoptaban nuevas funciones –controlar el mundo del trabajo– fueron obligados a flexibilizar las salvaguardias adquiridas desde los años cuarenta, forzados a controlar más y a proteger menos a sus bases. Para conservar su capacidad de control “superficial”, el descrédito que padecen los obliga a aceptar en su seno una mayor heterogeneidad que, por lo demás, erosiona su poder.⁴⁷

Por otra parte, las negociaciones sobre el TLC llevan esa doble lógica a sus últimas consecuencias. Lejos de favorecer mediaciones, de integrar a sectores excluidos o poco representados, la falta de tiempo lleva al gobierno a integrar en los comités de discusión a los sectores “modernos” del mundo del trabajo y de las esferas agrícolas, industriales, comerciales y financieras. La homogeneidad social entre el equipo gubernamental y los sectores modernos fortalece la similitud de ideas sobre las opciones por adoptar. Diversas comisiones y

⁴⁷ Y. Struillou asegura que esta crisis de legitimidad funcional –incapacidad de mantener la protección social– desemboca en una duda general sobre su legitimidad: dado que la sumisión al Estado ya no es reductible, los sindicatos se perciben como instrumentos de control que defienden sus privilegios y no los intereses de los trabajadores. El poder explota hábilmente ese sentimiento y logra realizar un verdadero *tour de force*: responsabilizar de la situación social del país a las organizaciones sindicales, a quienes la prensa (en gran parte controlada por el Estado) presenta como instancias arcaicas y corruptas; de ese modo se les considera obstáculos para la modernidad. Y. Struillou, “L'évolution des relations professionnelles au Mexique...”, *op. cit.*, p. 177.

otras estructuras ligeras creadas con premura sustituyen en el ámbito decisonal a las estructuras tradicionales. En lo sucesivo, las decisiones económicas se toma en las comisiones intersecretariales, interregionales e incluso internacionales, provocando el desplazamiento de importantes sectores. En fin, la integración de la región de América del Norte introduce nuevos actores –regionales– en un escenario cada vez más amplio. La eliminación de actores importantes y la aparición de esferas y actores diferentes lleva a suponer, al menos en el imaginario colectivo, que el país se ha convertido en un copartícipe pasivo que solamente ratifica decisiones tomadas en otras latitudes.

Dos políticas salinistas son objeto de especial atención por parte del sector sindical: el TLC y las probables modificaciones de la Ley Federal del Trabajo. En ambos casos, el sector obrero desarrolla las mismas estrategias.

El TLC opone el sindicalismo organizado en el Congreso del Trabajo al sindicalismo independiente.⁴⁸ Ante la falta de propuestas de los sindicatos sobre el proyecto de reformas a la Ley Federal del Trabajo, las discusiones se centran en torno al proyecto de la Confederación Patronal de la República Mexicana, cámara eminentemente conservadora.⁴⁹ El Ejecutivo sólo interviene en las juntas de conciliación y arbitraje

⁴⁸ El Congreso del Trabajo apoya la política de apertura y cooperación comercial con los vecinos del norte. Entre los sindicatos independientes, los núcleos más duros se oponen a ella de manera radical, en tanto que los demás grupos, por ejemplo el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), critican las modalidades según las cuales se negoció el tratado. Junto con algunos sindicatos canadienses, esos grupos forman una red que pretende proponer soluciones para evitar el *dumping* social.

⁴⁹ Sus proposiciones son las siguientes: salario por hora, flexibilidad en la contratación, movilidad de la mano de obra (movilidad geográfica y rotación en los puestos), promoción por rendimiento y antigüedad, favorecer la polivalencia, racionalización en el empleo del tiempo de trabajo y de los días laborables.

(comisiones tripartitas) de la Secretaría del Trabajo, a fin de determinar la nulidad o validez de las demandas obreras (huelgas justas, política salarial, etc.). El sector obrero –socio en los pactos pero muy afectado por las reformas– permanece sorprendentemente pasivo. Los frecuentes conflictos se encuentran bajo control, y pronto el grupo en el poder los recupera para beneficio suyo.

El poder ha entablado nuevas relaciones con los patrones, a quienes se considera el cuarto sector informal del PRI. De manera general, la política económica y social ha tratado de restaurar la competitividad de las empresas reduciendo los costos salariales y flexibilizando las relaciones sociales. El Estado y los patrones están de acuerdo en esos dos puntos, pero divergen en el ritmo y las modalidades de las reformas.

En materia industrial y comercial, las reformas salinistas influyen sobre el comportamiento que adoptan tradicionalmente los diferentes actores colectivos (las cámaras patronales). La posición de cada actor depende de sus capacidades exportadoras.

De ese modo se diferencian las grandes empresas trasnacionales de las grandes empresas mexicanas polivalentes, que alimentan tanto al mercado nacional como al mercado externo, a los pequeños y medianos empresarios, a los miniempresarios y a las empresas fronterizas.⁵⁰ Creada en junio de 1990, la Coordinación de Organizaciones de Empresarios del Comercio Exterior constituye un interesante ejemplo de cooperación entre el sector privado y el gobierno mexicano. Es-

⁵⁰ Los pequeños y medianos productores son aliados naturales del Estado mexicano en las negociaciones del TLC. Ubicados en la industria de bienes de consumo tradicionales, esperan que el TLC les ofrezca ventajas comparativas ante terceros países. Los empresarios muy pequeños se muestran mucho más reacios, pues producen sobre todo artículos baratos para los sectores populares mexicanos; en cuanto a los productores agrícolas, difícilmente serían favorables a un tratado que los pone a competir con socios demasiado fuertes.

te organismo fue el principal instrumento para representar de manera unificada los intereses heterogéneos de los empresarios mexicanos durante las negociaciones de los acuerdos comerciales con otros países, sobre todo en las relativas al TLC.⁵¹ Cabe advertir que la COECE representa sobre todo los intereses de los medianos y grandes empresarios, aunque la inmensa mayoría de las empresas mexicanas son pequeñas o muy pequeñas. El “asociacionismo”, es decir, la unión de los pequeños de acuerdo con distintas modalidades, podría permitirles beneficiarse con los cambios de escala en lo económico, lo social y lo político.⁵²

La crítica más importante en contra de esa política económica y comercial se sustenta en que fue objeto de muy pocos debates públicos. Hubiera sido deseable discutir sobre las prioridades nacionales del desarrollo y los instrumentos necesarios para alcanzarlas. Como esas decisiones económicas fueron tomadas en cónclave, las autoridades simplificaron al máximo los razonamientos presentados a la opinión pública. La prioridad en la apertura, la desregulación y la eliminación de barreras proteccionistas son principios que no se sometieron a ninguna discusión. En efecto, en los círculos oficiales se invoca la regulación de los mecanismos del mercado como medio de ejercer presión sobre las empresas, de acelerar su modernización, mejorar su productividad y producir una nueva competitividad industrial. Finalmente, se invoca también el tema de la representación empresarial: reformar la ley corporativista sobre cámaras patronales y garantizar la cabal expresión de todos los sectores.⁵³

⁵¹ La COECE es conocida como la “cámara de al lado”.

⁵² La Secofi creó empresas integradoras y les ofreció apoyos fiscales, financieros y administrativos; lo cual recuerda las “industrias populares” de Luis Echeverría.

⁵³ Giménez Cacho, Luis E., “La hora de la política industrial”, México, *Nexos*, núm. 202, 1994, pp. 61-62.

Las reformas industriales, comerciales y financieras se adoptaron sin dificultad pese a que tocaban cuestiones tabú que afectaban los intereses de obreros y patrones; la hábil utilización del corporativismo y la armoniosa relación entre las distintas secretarías interesadas y el coordinador general de la oficina de la Presidencia favorecieron la aceptación de los nuevos proyectos. Esa disciplina alentó la concertación intersecretarial de las organizaciones más implicadas en controlar las apuestas en torno a las cuales se reestructuraron nuevas relaciones sociales; asimismo aseguró el adecuado ajuste entre las diferentes políticas sectoriales.

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Las escisiones internas del PRI en 1986 y 1987, la formación del Frente Nacional Democrático y la difícil situación post electoral de 1988 demostraron la urgencia de una reforma política. Para funcionar de manera satisfactoria, el proyecto económico exigía actores más autónomos.

Desde su toma de posesión el nuevo jefe del Ejecutivo advierte el carácter "esencialmente político" de esa coyuntura: uno de los tres objetivos que el presidente asigna a su administración es la democratización. Pero en contra de las tesis radicales, el mandatario insiste en el carácter necesariamente progresivo del proceso democratizador. Cuando la transformación económica no permite el largo plazo, los cambios políticos tardan en producirse. La reflexión que inspira al presidente el proceso en curso en los países del Este lo orienta a elegir la *perestroika* en detrimento de la *glasnost*.

¿Cómo abrir suficientemente la economía del país y obligar a los diferentes actores sociales a adaptarse a las leyes del mercado sin asustar a los viejos cuadros del régimen y a los inversionistas extranjeros?

Se adoptan distintas medidas legislativas destinadas a reducir los poderes constitucionales del presidente de la República y a mejorar el equilibrio de poderes.⁵⁴ En realidad esas medidas contribuirán a fortalecer el papel del presidente en detrimento de ciertos “intermediarios” políticos o económicos. También otros mecanismos permiten abrir al régimen. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *ombudsman* de la Nación, pretende redefinir las obligaciones y responsabilidades del Estado frente al individuo.⁵⁵ Sin embargo, la CNDH es sobre todo un elemento muy visible que depende directamente de la Presidencia de la República.

Pero el terreno de las elecciones es el que se escogerá como lugar privilegiado para la apertura democrática; los resultados de los sufragios del 6 de julio de 1988 hicieron de la transparencia electoral un verdadero imperativo.

Las reformas electorales salinistas

La reforma electoral es conducida en tres etapas: las dos primeras son consecuencia de las protestas que se elevan en el curso de las elecciones de 1988 y 1991; la tercera es producto directo del conflicto de Chiapas. En el plano político, aquéllas

⁵⁴ El presidente de la República deja de ser autoridad agraria (en beneficio de las asambleas ejidales y comunales y los tribunales agrarios, autónomos e independientes) y ya no interviene directamente en los nombramientos de consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE); la Comisión de Competitividad y el Banco de México adquieren su autonomía.

⁵⁵ El primer titular de la Comisión de Derechos Humanos, creada el 6 de junio de 1990, es Jorge Carpizo Mac Gregor, ex rector de la UNAM y titular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien goza de fuerte prestigio personal. Su independencia partidista hace de él un hombre idóneo para dirigir la defensa de los derechos humanos en México.

son el resultado de las negociaciones entre el PRI y el PAN; la tercera surge de un arreglo entre el partido oficial y el PRD.

La primera reforma electoral del sexenio (octubre de 1989) es consecuencia de la elección que tuvo lugar el 6 de julio de 1988. Tras vehementes negociaciones y una intensa confrontación de puntos de vista, los dos grupos parlamentarios más importantes del Congreso, el PRI y el PAN, aprueban la primera reforma constitucional en materia de elecciones. La principal novedad es la creación del Instituto Federal Electoral, instancia depositaria de la autoridad electoral y responsable de la organización de las elecciones.⁵⁶ Sin embargo los candados principales no se abren: el gobierno y el PRI conservan la mayoría de representantes en el Consejo General y persiste el principio de autocalificación de ambas cámaras, tanto como la calificación final de la elección presidencial por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Se restringe la formación de coaliciones partidistas en tanto que el "principio de gobernabilidad" (el partido mayoritario en las urnas dispone del número de curules necesario para proponer y lograr la aprobación de las reformas constitucionales) asegura al PRI un control relativo del Poder Legislativo.⁵⁷ Las elecciones federales intermedias (renovación de la Cámara de Diputados y de la mitad del Senado) ponen a prueba esta reforma. La persistencia de problemas e irregularidades hace necesaria una segunda reforma electoral. El gobierno adopta un perfil bajo en el plano técnico, lo que equivale sobre todo a tender la mano al PAN para obligarlo a

⁵⁶ El IFE sustituye a la Comisión Federal Electoral e integra el nuevo Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales. Aprobado el 14 de julio de 1990 por 85% de los legisladores, ese código promueve la idea de un servicio electoral profesional.

⁵⁷ Las reformas a la Constitución exigen la obtención de dos tercios del total de los votos. El partido político que dispone de la mayoría de representantes electos y alcanza una votación superior a 35% obtiene la mayoría calificada.

seguir en el juego. Se mantienen la estructura, las facultades y el funcionamiento de los organismos electorales y fortalecen a los funcionarios electorales en detrimento del partido.⁵⁸

Ambas reformas representan una apertura controlada del sistema electoral. Antes que nada, plantea que se repartan de manera un poco más equitativa los puestos entre algunas fuerzas partidistas. Desde la óptica presidencial, las evidencias del éxito de los cambios políticos son sobre todo las modalidades que acompañan a la elaboración y la aprobación de ambas reformas. En efecto, que las enmiendas constitucionales emanen de una propuesta de diferentes partidos políticos y no del Ejecutivo, como ocurría con anterioridad, simboliza el éxito de la concertación en el terreno electoral y la naciente apertura del sistema.⁵⁹

El conflicto que estalla el 1° de enero de 1994 en Chiapas debilita un tanto al gobierno de Carlos Salinas de Gortari; lo obliga a abrir aún más el sistema electoral. El acuerdo de paz firmado por todos los partidos el 27 de enero a instancias de Luis Donald Colosio es el primer paso que se da en este sentido.⁶⁰ Pese a las reticencias del PAN, se pone en marcha la ter-

⁵⁸ La calificación de ambas cámaras –salvo la calificación de la elección presidencial– corresponderá en lo sucesivo al IFE.

⁵⁹ Entre los cambios más importantes cabe mencionar la cuota máxima de 315 diputados (de mayoría o de representación proporcional) para el partido mayoritario, la duplicación del número de senadores, el financiamiento de las campañas, el acceso a los medios de comunicación y la aceptación de observadores nacionales. Por último, se reforma el artículo 82 constitucional, abriendo la candidatura presidencial a los hijos de extranjeros a partir de 1997.

⁶⁰ La siguiente reforma deberá incluir varios puntos: la imparcialidad de las autoridades electorales, la confiabilidad del padrón electoral y de las credenciales de elector, el acceso permanente a las bases de datos del Registro Nacional de Electores, y la auditoría externa del padrón. También deberá propiciar la equidad en el acceso a los medios de comunicación, la revisión del sistema de financiamiento de los partidos políticos al término del proceso electoral, así como la de la reciente reforma del código penal,

cera reforma electoral bajo la dirección de Jorge Carpizo Mac Gregor, titular de la Secretaría de Gobernación desde el 12 de enero de 1994. En el capítulo siguiente examinaremos los resultados de esa última reforma.

El núcleo decisonal en materia política

Mientras las reformas económicas se aprueban sin problema, las cuestiones políticas suscitan fuertes polémicas. Los actores son más recalcitrantes y proclaman su autonomía frente a la Coordinación de la Presidencia dirigida por José Córdoba Montoya.

El vaivén de secretarios de Gobernación (tres en el término de un sexenio) manifiesta la gran inestabilidad del equipo político, que contrasta con la permanencia del personal económico.⁶¹ Que ninguno de los secretarios de Gobernación sea verdaderamente hombre de la SPP, aunque hayan gozado de la confianza del jefe de la nación, revela el papel secundario de esa dependencia. Tal desventaja inicial era difícil de superar en la carrera por la sucesión. En cambio, la presidencia del partido (durante la primera mitad del sexenio) y el gobierno de la ciudad de México son confiados

y la creación de un tribunal "fiscal" especial para perseguir los delitos electorales.

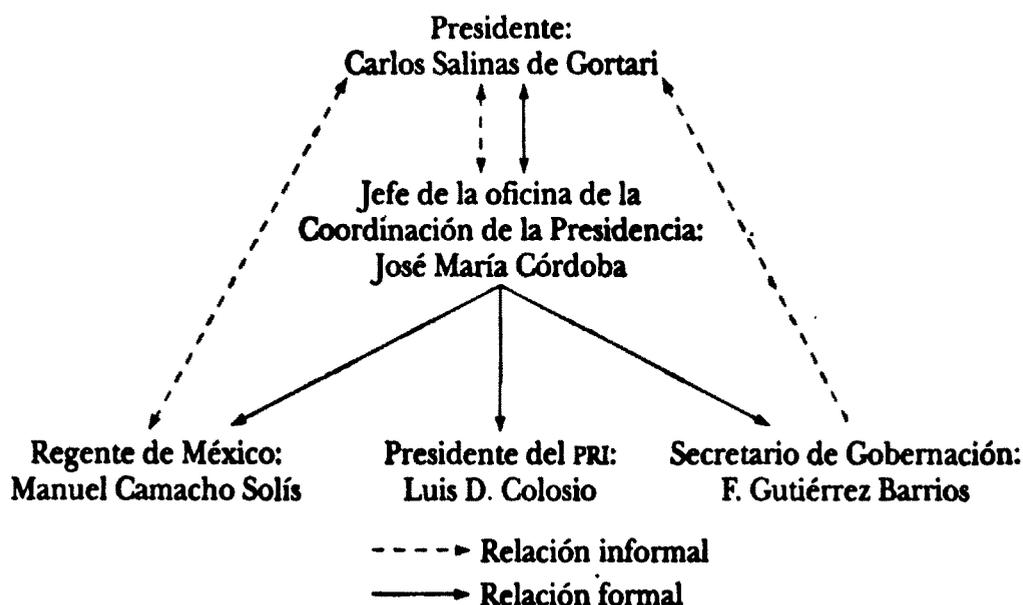
⁶¹ El primero, Fernando Gutiérrez Barrios, militar de formación, realizó la mayor parte de su carrera en la Dirección Federal de Seguridad de la Secretaría de Gobernación. Hábil político, Gutiérrez Barrios desarrolla una red personal muy importante a partir de su puesto en la secretaría y es potencial candidato a la sucesión presidencial. Se le sacrifica en beneficio de Patrocinio González Garrido: gobernador de Chiapas y hombre de confianza de Salinas, es un hombre exento de ambiciones presidenciales. El levantamiento de Chiapas lo obliga a renunciar en beneficio de Jorge Carpizo Mac Gregor, director de la CNDH, quien es famoso por su neutralidad partidista y reputado como "hombre de principios".

a dos íntimos de Carlos Salinas, Luis Donald Colosio y Manuel Camacho Solís, respectivamente. El régimen necesita dos formas diferenciadas de legitimación. La primera pasa por la reconquista de la legitimidad electoral (gracias a un partido renovado y más creíble) y la segunda por la recuperación del Distrito Federal, centro político y administrativo del país caído en manos de la oposición en las elecciones del 6 de julio de 1988.

Durante años la Secretaría de Gobernación fue un verdadero contrapeso de la Presidencia de la República. A modo de conservar su propio poder y de no dividir ni desequilibrar de antemano a su equipo otorgando a uno de sus miembros un puesto central, Salinas decide dividir el poder político en tres instancias: la Secretaría de Gobernación, el gobierno de la ciudad de México y el partido. La Coordinación de la Presidencia debe tener bajo su mando a esas tres instancias. En el centro de las decisiones y de lo intersecretarial, la Coordinación de la Presidencia de la República recibe y procesa las informaciones que le llegan de las diferentes células administrativas y políticas. Esa decisión tiene un alto precio; la definición de las políticas ha de pasar por varias instancias que pronto serán rivales aunque el campo de acción de cada cual se haya delimitado con antelación. Esta competencia no debería darse dado que los tres organismos dependen de la Coordinación de la Presidencia. Sin embargo, a diferencia del gabinete económico, el gabinete político no aceptará nunca plegarse a los dictados de aquel francés naturalizado en fechas recientes. Por ejemplo, don Fernando Gutiérrez Barrios, primer secretario de Gobernación, político consumado y fino conocedor de las cuestiones de seguridad nacional por haberse ocupado en ellas, pronto se desprenderá de esa sumisión impuesta. Será sacrificado en 1992.

En el organigrama clásico, Gobernación y el PRI son las dos esferas de lo político (con sus corolarios: Trabajo y Educación). Ahora bien, a partir de 1989 otros laboratorios to-

Gráfica 4
El núcleo decisonal en materia política
durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari



marán la estafeta. En adelante la Secretaría de Gobernación se constituirá, como las otras secretarías, en un centro de operaciones técnicas a las órdenes de José Córdoba, sin contar con que resentirá la creciente influencia de Otto Granados Roldán, director general de Comunicación de la Presidencia y “portavoz del jefe de Estado”, en detrimento del jefe de la política interior.⁶²

Los acontecimientos de 1994 revelan una notable insuficiencia organizacional en materia de seguridad de la nación: en parte son fruto de esa carencia de armonía institucional.

⁶² M.A. Rivera, *La Jornada*, 02/01/96.

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL

Entre las políticas sociales emprendidas durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el Programa Nacional de Solidaridad es pieza clave para el proyecto de reformas del jefe de la nación. "Gracias al Pronasol, el Estado pone nuevamente su bandera en las partes más marginadas del territorio y busca un nuevo acceso con los ciudadanos."⁶³

El Pronasol subraya la articulación entre las políticas sociales y las políticas económicas, ajustándose a las nuevas dimensiones del Estado. Diseñado y organizado, desde el principio por el Ejecutivo, el programa representa un hito importante en la reorientación de las políticas sociales, pues rompe con la manera en que se había concebido en México el Estado de Bienestar (*Welfare State*).⁶⁴ Provoca reacciones encontradas: sus promotores le hacen alabanzas (la nueva relación entre el Estado y la sociedad) en tanto que sus detractores lo condenan implacablemente (como un medio de reafirmar la legitimidad política y social del gobierno recuperando o conservando al mismo tiempo votos a favor del PRI).

Para entender las innovaciones que trae aparejadas su modo de funcionamiento, recordemos las modalidades de operación de las políticas sociales aplicadas por tradición.

⁶³ D. Pécaut y M.F. Shapira, "La recherche d'une nouvelle légitimité: le Programme National de Solidarité", *Problèmes d'Amérique latine*, núm. 5, abril-junio de 1992, p. 92.

⁶⁴ La Comisión del Pronasol se crea el 6 de diciembre de 1988. Persigue tres grandes objetivos: mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más desprotegidos (solidaridad para el bienestar social), estimular un desarrollo regional equilibrado, y crear las condiciones para el mejoramiento del nivel de vida de la población (solidaridad para el desarrollo regional). También fortalece la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales (solidaridad para la producción). Consejo Consultivo de Pronasol, 1991.

El Pronasol: una política al tenor del “liberalismo social”

El régimen nacional revolucionario combinaba dos modelos de políticas sociales: un “bismarckismo” latinoamericano en que los beneficiarios de los programas deben pagar parcialmente los servicios ofrecidos, y un “beveridgianismo” en que los servicios financiados por los impuestos cubren a toda la población. Esta estrategia de universalización asignaba funciones precisas a los diferentes actores: los usuarios debían apoyar políticamente al régimen y los sindicatos asumir la mediación entre el Estado y los beneficiarios. Por eso solían confundirse la canalización de la demanda social y la representación política.⁶⁵ Esas políticas sociales estaban estrechamente enlazadas con el modelo de desarrollo económico (promover el consumo) y con el sistema político (cimentar la cohesión social y la legitimidad del Estado). De manera paralela, el Estado aceptaba establecer, mantener y ampliar los servicios sociales a todas las capas de la población.⁶⁶

Las medidas que obedecen al propósito de enfrentar la crisis económica de 1982 obligan a redefinir la función del Estado. En efecto, al desligarse del desarrollo económico, el Estado reduce sus intervenciones proteccionistas (la política social estimulaba el crecimiento). El intervencionismo ya no tiene ninguna función legitimadora.

La reforma del Estado trae consigo un cambio radical; en adelante su acción ha de “favorecer oportunidades [...], atem-

⁶⁵ Las mediaciones políticas y sociales se centralizan en corporaciones sectoriales ligadas al partido oficial; dada la relación simbiótica que une al partido y al gobierno, esas mediaciones se encuentran vinculadas al gobierno y por esa vía al Estado.

⁶⁶ Pese al carácter globalizador de esas políticas, su presupuesto fue insuficiente. Desde fines de 1970 el porcentaje del gasto dedicado al desarrollo social en relación con el gasto público federal ha seguido una curva constantemente descendente: pasa de 25% en 1976 a 10% en 1998.

perar los efectos de la crisis y de la transición hacia el nuevo modelo de desarrollo".⁶⁷ La nueva racionalidad postula la rentabilidad en el ejercicio del gasto público. A partir de entonces se aconseja insistentemente la inversión en recursos humanos "desde el punto de vista humano pero también estrictamente económico".⁶⁸ El mejoramiento de la educación y la alimentación favorecen la capacidad técnica, el aumento de la productividad y el abatimiento de la mortalidad. La crisis agudiza la necesidad de utilizar nuevos criterios de distribución del ingreso social y de establecer otras modalidades de ejercicio. La búsqueda de la eficiencia en el ejercicio del gasto social se manifiesta en la aplicación de una política selectiva y restrictiva; se privilegian los programas orientados y dirigidos a grupos de beneficiarios definidos con claridad.

Por una parte, el Pronasol caracteriza a un Estado que ha trocado su carácter paternalista por un papel solidario. La idea de solidaridad surge en la mente de Salinas a partir de las consecuencias del terremoto de 1985. Lejos de ser sinónimo de universalidad, induce una gran selectividad. Los programas tienen destinatario: sólo pueden beneficiarse con ellos los más desposeídos. Esa selectividad debería garantizar una gestión y una eficacia óptimas. Por otra parte, las nuevas modalidades de su inserción social pretenden echar a andar —e incluso acelerar— la transición de las formas de representación social y política. Finalmente, la reforma económica favorece a los triunfadores: muchos de los "perdedores" (sectores industriales, empresas e individuos) serán sacrificados en aras de la modernización. Anteriormente el individuo ganaba desde un principio en perjuicio de la colectividad, con suma frecuencia a costa de un gasto público desenfrenado. Toda la economía se mostraba terriblemente ineficaz ante los

⁶⁷ Carlos Salinas de Gortari "Segundo Informe de Gobierno", mimeo.

⁶⁸ Banco Mundial, *Informe*, 1988, p. 80.

conflictos externos. En cambio, el nuevo modelo promueve el beneficio de la comunidad en perjuicio de lo individual: es condición de supervivencia luchar en una competencia desenfrenada. Por lo demás, dado que el crecimiento en sí no garantiza la desaparición de la pobreza, es necesaria una política social bien orientada (y no únicamente basada en el gasto público deficitario).

Lo primero es la búsqueda de la eficiencia. Preconizada como elemento central de ese programa, en realidad la participación social es sólo un instrumento al servicio de la gestión social de los sectores en decadencia. Es el correlativo indispensable, pero temporal, de la nueva política económica, cuyos frutos únicamente se cosecharán en el mediano plazo. La búsqueda de la eficiencia y la participación social retoman los principios operacionales que el grupo de la SPP había aplicado desde 1982 en la administración pública: la planeación y la concertación. La planeación es elemento esencial para la buena marcha del programa y la detección de las necesidades hasta la evaluación final del programa específico. Pero sólo puede ofrecer buenos resultados si va asociada a una política de concertación, que implique la participación comunitaria.⁶⁹

Esta nueva modalidad administrativa hace posible identificar a los líderes naturales de las comunidades, lo que debe permitir la creación de nuevos canales de mediación social en lugar de las antiguas redes territoriales priistas.⁷⁰ Los co-

⁶⁹ Cada proyecto está a cargo de un comité, al cual designa una asamblea (organizada de manera espontánea, a petición de un delegado del Pronasol, o de un representante municipal). El comité y el coordinador general del Pronasol del estado toman una decisión consensuada sobre cada proyecto, con el propósito de aumentar la eficiencia técnica. Por otra parte, la población se responsabiliza financieramente de una parte de las obras. Los comités sugieren los trabajos prioritarios y contribuyen a su realización.

⁷⁰ En cada estado, un delegado del programa que dispone de un aparato administrativo ligero (80 personas en Guerrero) se encarga también

mités son una manera de infundir nueva vida a las redes de sociabilidad que la crisis ha debilitado singularmente, pero también un modo de recuperar terreno perdido en los barrios periféricos de las grandes metrópolis, en donde las organizaciones independientes se establecieron entre los años setenta y ochenta.⁷¹ El nuevo tipo de gestión que desarrolla el Pronasol, confiando a los beneficiarios las tareas administrativas, favorece nuevas modalidades de integración social. Se espera recuperar valores ancestrales, establecer la responsabilidad individual en un marco comunitario, y estimular las formas democráticas de decisión "horizontal" en el seno de pequeños grupos, los comités de escuela, de barrio y de colonia. Desde luego, este proceder contrasta con los cuadros verticales y rígidos de la administración en que la multiplicidad de instancias, células administrativas, modalidades técnicas y formalidades cubren la demanda con un manto administrativo.

Empero, por otra parte el Pronasol fortalece el regreso del centralismo presidencial. "Tras veinte años de intervención tecnocrática y sectorial, por medio del Pronasol vuelve a imponerse un estilo de acción más político".⁷² En efecto, el

de la coordinación local. Ese dispositivo se sustrae en principio a la influencia de la burocracia ordinaria del PRI. Los jóvenes agentes locales y los cuadros del Pronasol se reclutan entre grandes viveros de estudiantes de izquierda. En el ámbito local, los comités de solidaridad (en principio) no son partidarios. Representan una manera de instaurar una estructura paralela a la organización que controla el PRI, lo cual tiene un impacto evidente en el momento en que el partido se ha devaluado. Véase D. Pécaut y M.F. Schapira, "La recherche d'une nouvelle légitimité: le Programme national de solidarité", *op. cit.*, p. 95.

⁷¹ El Movimiento Urbano Popular (MUP) fue formado en base a comités vecinales o a Comités de Defensa Popular (CDP) para organizar a los más desprotegidos.

⁷² D. Pécaut y M.F. Schapira, "La recherche d'une nouvelle légitimation: le Programme national de Solidarité", *Problèmes d'Amérique latine*, 5 (nvelle série), p. 93.

presidente se compromete de manera directa: multiplica las giras por todos los estados, se esfuerza por visitar la mayor parte de las comunidades; Carlos Salinas de Gortari quiere responsabilizarse personalmente de la buena marcha del programa. Carlos Rojas, coordinador general del Pronasol, tiene jerarquía de subsecretario de Estado. Adscrito formalmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto (luego a Sedesol a partir de 1992), en realidad depende directamente de la Presidencia. El Pronasol tiene el propósito restaurar la cultura del México tradicional, casi del México prehispánico: trata de reanimar los lazos de socialización comunitaria y de colocar en un pedestal al *Tlatoani*, objeto de verdadera veneración. Por lo demás, el financiamiento, la gestión y la evaluación de sus costos son producto de los cálculos más modernos que existen, ¡como que los hace el Banco Mundial!

En la medida en que define y jerarquiza la demanda de espacios restringidos para presentarla a instancias administrativas, ese mecanismo disminuye la posibilidad de politizarla en términos tradicionales.⁷³ Esta particular canalización de la demanda cambia la relación con el servicio prestado; por lo tanto restringe la posibilidad de un conflicto generalizado. En ese sentido, esta nueva política responde a criterios de eficiencia. Pero el Pronasol es gigantesco: administra una cantidad impresionante de programas, establece nexos con los grupos sociales, las comunidades, las iniciativas ciudadanas, alcanza diferentes esferas político administrativas (federación, estados y municipios) y tiene un impacto evidente en la gobernabilidad y la estabilidad en el marco de los cambios que afectan a la sociedad mexicana. El crecimiento exponencial de los campos que cubre genera el riesgo de subordinar los criterios de eficiencia social y de privilegiar los criterios

⁷³ Véase S. Gordon, "La política social y el Pronasol", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, 1993, p. 362.

políticos. En otras palabras, por una parte el Pronasol puede resultar atractivo porque restablece los viejos vínculos que caracterizaban la relación Estado-sociedad del régimen posrevolucionario; por la otra, el Estado puede dejarse seducir por la idea de transformar al Pronasol en un desván en donde se eleven los niveles de bienestar al tiempo que se abate la pluralidad política. Ahora bien, esta lógica parece haber topado con sus propios límites.⁷⁴

Una evaluación crítica del Pronasol

El Pronasol revela la existencia de una política de redistribución activa y consciente que pretende limitar los efectos sociales de la desigualdad cuando no basta la elevación de las tasas de crecimiento económico. En ese sentido, el programa modifica el concepto de política social y representa un paso adelante. Si el futuro desafío de México consiste más que nunca en integrar a todos los mexicanos a la dinámica productiva, el Pronasol no puede seguir siendo el único instrumento de política social orientado a eliminar la pobreza. Ahora bien, su fantástico crecimiento durante la gestión salinista y su creciente institucionalización permiten pensar que es proclive a absorber y sustituir a todos los demás programas, tanto como a representar la política social del gobierno; los demás programas, por ejemplo Conasupo, acabarán privatizándose.

Sin embargo, el Pronasol plantea por lo menos tres tipos de problemas: los programas no siempre buscan respaldar las capacidades más importantes, los recursos y las acciones no siempre están destinados a los más pobres y, dígase lo que se diga, el Pronasol se basa en un concepto centralista y vertical.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 363.

Conservarlo en su concepción original puede contraponerse a los ensayos de federalización fiscal y política. La administración del Pronasol genera importantes conflictos entre los delegados de Solidaridad y los presidentes municipales. Con frecuencia obstaculiza la autonomía de los municipios, les resta importancia o les impide ser contrapesos eficaces de los poderes federales y estatales. Si la reforma se propone verdaderamente la federalización del sistema político, tiene que abordar el problema de la descentralización de recursos, incluso los de Solidaridad.

Para terminar, a semejanza de la política económica, la política social se beneficia con la cohesión del equipo dirigente. A decir verdad, esa política lleva el sello personal del jefe de la nación. Además del Pronasol que es su criatura, los organismos tradicionales (Infonavit, IMSS, ISSSTE, etc.) se ponen en manos de hombres de confianza del presidente.⁷⁵ En efecto, la verdadera legitimación de esa "reforma del Estado" pasa por la adecuación de las políticas sociales que deben ser un paliativo a los excesos derivados fatalmente del nuevo modelo económico. La reorganización de los institutos sociales (que a menudo implica su privatización) también representa un golpe asestado al viejo sindicalismo, del cual ellos eran sus principales feudos.

⁷⁵ Emilio Gamboa Patrón es primero director general del Infonavit, luego del ISSSTE; Genaro Borrego asume la dirección del IMSS. Emilio Lozoya Thalman, amigo de juventud de Carlos Salinas y Manuel Camacho, dirige durante un tiempo al ISSSTE. Las estructuras ligeras que dependen directa o indirectamente de la Secretaría de la Reforma Agraria (por ejemplo Procampo) están en manos de allegados a Salinas. Los dos grandes feudos de la política social, la Sedue hasta su desaparición y el Pronasol se dejan en mandos seguros: Patricio Chirinos y Carlos Rojas, respectivamente. Sedesol, que encabeza a organismos y políticas públicos que hasta entonces estaban dispersos se le confía al heredero de Salinas: Luis Donald Colosio. Todos sin excepción son economistas que comparten las ideas generales del jefe del Ejecutivo sobre la restructuración del Estado y sus implicaciones económicas y sociales.

nuevos programas depende en gran parte del éxito logrado al penetrar y transformar el capital cultural de la población.

Desde luego que habiéndose definido las grandes líneas del proyecto más de diez años atrás, Salinas no está dispuesto a hacer en lo esencial la menor concesión. No obstante, dados los numerosos obstáculos (o resistencias) que debe salvar la implementación del proyecto, el Ejecutivo tiene que adaptarse a las nuevas restricciones e integrar constantemente los nuevos parámetros a las variables del problema. En particular, el presidente debe actuar constantemente en dos registros: inventar soluciones para el corto plazo y mantener el rumbo en un lapso más prolongado. Al mismo tiempo, el mandatario desarrolla un estilo de gestión que utiliza a fondo la flexibilidad y la informalidad para aumentar la sensación de incertidumbre de los diferentes actores. Todos estos procedimientos son poderosos medios que obligan a actuar, a desmovilizar intereses, alianzas y mentalidades. Flexibilidad, rapidez, y movilidad forman una preciada liga para luchar contra una institucionalización demasiado pesada. No obstante, su uso plantea problemas. Como ejemplos de un presidencialismo todopoderoso, son fruto de un sistema considerado caduco en otros planos (por ejemplo, el económico y el financiero). Ahora bien, cuando se trata de atender situaciones potencialmente conflictivas se aceptan sin rubor. Por lo demás, el gobierno sufre los contragolpes de esas zonas de incertidumbre que él mismo abre en todos los frentes. Acorrallar al adversario para que actúe no garantiza que siempre se puedan prever sus respuestas. Además, esas tácticas son un poderoso obstáculo para la continuidad de las políticas públicas a causa del cambio de personal, de las comisiones, y de otras estructuras de organización. Este conjunto de actitudes varía de acuerdo con el campo de aplicación: las decisiones económicas y políticas parecen estar reglamentadas por normas distintas. Si bien en economía se privilegia una misma línea de conducta, en cambio para los asuntos parti-

distas, asociativos y electorales se prefiere mantener un “vai-vén” constante. Esta actitud, denunciada con frecuencia por los partidos de oposición y por la prensa, permite entrever el carácter precario de un gobierno que baila en la cuerda floja. Además, si la “flexibilidad” y la “informalidad” fueron sumamente eficaces en México se debió a que estaban respaldadas por una enorme permanencia institucional. Desde el momento en que el inmovilismo institucional se pone seriamente a discusión, jugar con la informalidad puede resultar peligroso cuando se carece de una sólida base de sustento.

Por otra parte, el proyecto modernizador que había sido objeto de un largo estudio y de un arduo esfuerzo colectivo se ve afectado de pronto —en su naturaleza y su alcance— por la introducción de un parámetro que no se había previsto en un principio. A partir de la segunda mitad de la gestión salinista el calendario político nacional queda sometido a los imperativos de la firma del TLC; la procuración de redes y alianzas con los sectores clave de la economía, nacionales e internacionales, destaca entonces en detrimento de otros sectores. Paralelamente, el afán de impulsar, cueste lo que cueste, el *fast track* como mecanismo para acelerar la firma del tratado antes de fines del sexenio puede provocar el divorcio entre la regulación de las políticas sectoriales que favorece el tratado y las medidas de legitimación del régimen que éste podría debilitar. Por lo demás, pese a la retórica oficial, no está en absoluto escrito que el modo de adecuación del TLC favorezca una mayor integración de los diferentes grupos sociales, ni que permita al grupo salinista enmarcar mejor el cambio de paradigma. Para terminar, el TLC es producto de los debates y las reflexiones de un núcleo muy pequeño, incluso dentro del grupo de la SPP.⁷⁶

⁷⁶ José Córdoba fue su artesano principal, el “teórico” del nuevo paradigma instituido en 1982, paradigma que Leopoldo Solís buscó inútilmente. Entrevista con Miguel Ángel Tamayo, mayo de 1995. Hubo una

Nunca será objeto de un debate nacional o de algún referendo.⁷⁷

Sobre los problemas de fondo, la implantación del nuevo paradigma conlleva la modificación de muchos artículos constitucionales. Las reformas más notorias son las de la estructura agraria y de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Pese a la reputación de los priistas como hombres sin verdadera ideología, para ellos ciertos temas son realmente tabúes. El hecho de forzarlos a expresar un voto contrario a sus creencias tiene un costo político que no siempre es perceptible en primera instancia.

Por último, sin considerar que su predecesor, Miguel de la Madrid, había emprendido el cambio de políticas sin modificar los referentes conceptuales, Salinas lleva su lógica al extremo y transforma el parámetro cultural en que se respalda el sistema político: el nacionalismo revolucionario.⁷⁸ Ahora bien, al introducir una nueva retórica —el liberalismo social— el presidente pretende imprimir una ruptura definitiva con el pasado y, paralelamente, dejar su huella en la historia. Estos gestos acumulados llegan a ocasionarle un grave dolor de cabeza a fines de la administración.

serie de reuniones organizadas por el Senado de la República (LIV Legislatura) en el llamado Foro Nacional de Consulta, cuyas memorias se publicaron en tres tomos.

⁷⁷ En síntesis, el grupo de la SPP sigue el mismo método que el utilizado en la construcción europea a partir de 1951, pues sólo al aprobarse el Tratado de Maastricht se organizó un referendo. Por consiguiente, la internacionalización del capital financiero no tiene repercusión alguna en la internacionalización de la gestión política.

⁷⁸ Durante su gestión, De la Madrid conserva la idea de “nacionalismo revolucionario” y reitera su adhesión a los principios de la ideología de la Revolución. En septiembre de 1995, cuando Carlos Salinas de Gortari vive desterrado en Montreal, De la Madrid, en un coloquio organizado en Tijuana, reprueba el concepto de “liberalismo social” en beneficio de lo ortodoxo: el “nacionalismo revolucionario”.

La aplicación y luego la gestión de las nuevas políticas manifiestan la profundidad de los cambios que se imprimen al orden social existente. No obstante, el proyecto sólo podrá dar frutos en el largo plazo, pues depende en gran parte de la llegada de nuevas generaciones, educadas de acuerdo con principios diferentes. Por lo pronto, su éxito se fundamenta en la disposición de los distintos modos de acción organizacionales. Pero no sólo el tejido social se deshilacha gravemente; las escisiones amenazan con corromper al equipo de la SPP, cuyas riñas internas no se habían dado a conocer hasta entonces.

Además de la sombra de la sucesión —separador poderoso y al parecer inevitable— ¿qué otros factores alentaron aquella división que no tardó en hacer de los miembros del grupo de la SPP hermanos-enemigos?

III. LA SUCESIÓN Y LA ESCISIÓN DEL GRUPO SPP

La reforma del Estado no era un simple proyecto sexenal. Por su pretensión de redefinir el papel y el lugar de los diferentes mecanismos del sistema, fue concebida para el largo plazo. Lo que hizo la gestión salinista en sí fue poner las bases para la transformación. La misión de su sucesor consistiría en consolidarla; el éxito o el fracaso de este cambio descansaría sobre sus hombros y sobre los de Salinas, lo cual explica la importancia que concedía el jefe del Ejecutivo a la designación de su sucesor.

¿Qué presiones –coyunturales pero también estructurales– pesan sobre ese proceso electoral?, ¿cuáles fueron los cálculos efectuados por los principales actores interesados en este proceso?, ¿cuáles son las repercusiones inmediatas?

PRESIONES SOBRE LA SUCESIÓN DE CARLOS SALINAS

Las presiones estructurales del proceso de sucesión

El presidente es el gran elector. Esta realidad determina el sentido de los cálculos y de las negociaciones que los diferentes actores llevan a cabo en su entorno político administrativo.

Las modalidades que rigen la designación del candidato son misteriosas; sin embargo se ajustan a una agenda muy precisa que empieza con el sexenio, se amplía a partir de la

segunda mitad del mandato, y ocupa toda la atención de la escena política luego del cuarto informe que dirige el primer mandatario a la nación. En otras palabras, el quinto año se concentra por entero en ese proceso: es una limitación nada despreciable porque canaliza el campo de acción de los principales responsables de las decisiones. Paralelamente es un divisor importante en el equipo presidencial, cuyos miembros se agrupan en pequeños clanes alrededor de los aspirantes más fuertes. Por esa razón, la coherencia y la unidad de las grandes políticas del Ejecutivo se resienten enormemente; una de las tareas esenciales del primer mandatario consiste en encontrar los mecanismos adecuados para reunir constantemente a sus subordinados, que se desgarran unos a otros.

Ese largo periodo en que se enfrentan los precandidatos se conoce con el nombre de “tapadismo”. Adivinar quién será el bueno equivale a adivinar *quién* está en la mente del Ejecutivo, que desde luego envía mensajes cruzados para complicar la tarea. Es el juego más difícil para todo miembro de la clase política (y para los principales actores sociales); es también el más apasionante por ser el más redituable. Las recompensas y los castigos corresponden a la medida de la dificultad; nunca son definitivos sino sólo sexenales, pues el juego vuelve a empezar al quinto año de la administración siguiente.

El destape lleva al paroxismo esa gigantesca tensión social; va seguido inmediatamente de “la cargada” que debe reconciliar a la familia priista.¹ Los principales aspirantes se precipitan a congratular al feliz vencedor y se comprometen a apoyarlo. La “cargada” es también la segunda oportunidad

¹ Todos los miembros de la “familia revolucionaria” se reconcilian alrededor del candidato designado y se comprometen a apoyarlo en contra de sus adversarios partidistas.

que se brinda a los perdedores, quienes pueden tratar de negociar hábilmente su futura posición a cambio de otorgar su apoyo en el transcurso de la campaña electoral.

El “destape” es también el momento culminante de la fuerza, del poder y de la autoridad del Ejecutivo: el presidente de la República actúa como monarca. Paradójicamente, la designación del sucesor representa “su canto del cisne”. Desde ese momento el jefe de la nación pierde de manera automática casi todo su poder. Entonces llega el periodo más frágil del sexenio: la falta de un poder real durante un año. El Estado es bicéfalo: el presidente saliente agoniza en tanto que el futuro mandatario, que aún no ha sido elegido, carece de poder formal.

El “destape” a la mexicana es un libreto concebido a la manera del drama y de la catarsis: es un periodo complejo que trae consigo una pequeña crisis política. En ese sentido, esta etapa favorece la formación de facciones.

Las restricciones coyunturales

Pese a que se ajusta a un ritual formalmente preciso y minucioso, cada sucesión presidencial es única en sí; refleja la coyuntura económica, política y social nacional e internacional y responde a los problemas más importantes (o más visibles) que la administración saliente deja como herencia.

Dos parámetros precisan el telón de fondo de las elecciones de agosto de 1994: la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y el fantasma de las elecciones de 1988.

¿Cuáles son los desafíos que conlleva cada uno de esos factores?

Las elecciones son cada vez más competitivas. Por una parte la oposición ganó peso y credibilidad, y las elecciones del 6 de julio de 1988 le permitieron comprobar que, por pri-

mera vez, la alternancia estaba al alcance de su mano.² Por la otra, asistimos a una creciente politización de ciertos estratos de la sociedad.³ El último escrutinio presidencial (6 de julio de 1988) confirma la tendencia de acuerdo con la cual se suelen concebir unas elecciones, a saber: votar para competir y ganar. En este sentido, esos comicios responden a los efectos perversos de la reforma electoral (según la lógica del poder vigente). Sin embargo y de manera contradictoria las elecciones están al mismo tiempo orientadas por el Estado y dirigidas por el partido. Esta mezcla de reglas divergentes —entre las cuales unas responden a los criterios de un sistema político electoral cerrado y otras a los de un mundo abierto a las opciones plurales— hizo de los procesos electorales polos sumamente conflictivos cuyos resultados se presentaron y re-evaluaron en el curso de complejas negociaciones. Esta trama integra el panorama que caracteriza a las elecciones presidenciales de 1994.

Por otra parte, el TLC y las renegociaciones de última hora que el equipo demócrata de Bill Clinton impone a México hacen que pesen diversas presiones sobre el perfil del candidato del partido oficial; también vetan diversas prácticas que son consideradas del otro lado de la frontera como antidemocráticas, aunque del lado mexicano sean engranajes importantes en el funcionamiento del sistema. Más que nunca, el asunto de la transparencia es elemento clave no sólo para acreditar los resultados de las elecciones sino también para fortalecer la confianza de los socios comerciales.⁴

² Al terminar el sexenio, el Partido Acción Nacional gobierna tres estados, lo cual le da experiencia en el poder.

³ Hasta entonces el régimen se había legitimado antes que nada gracias a sus propias realizaciones, pero poco a poco las elecciones van adquiriendo una nueva connotación y terminan por calificar el grado de legitimidad del sistema.

⁴ La oposición supo aprovecharse para dar mayor peso a sus propias demandas: esclarecer el origen del financiamiento de los partidos políti-

Además, si el Congreso estadounidense no ratificara el TLC, la imagen del jefe del Ejecutivo, que se había implicado personalmente en ese tratado, sufriría a un duro golpe. Su principal oponente, Cuauhtémoc Cárdenas, sería entonces un candidato muy fuerte con vistas a la contienda electoral de 1994. Entre todos los precandidatos posibles, sólo Manuel Camacho tendría la talla suficiente para enfrentar al candidato de un PRD fortalecido. En cambio, si se ratificara el TLC, la figura de Cárdenas perdería importancia y entonces Salinas sería libre de elegir al candidato que él mismo hubiera escogido.⁵

Dos paradojas acompañan a la firma del TLC. La apertura comercial de México introduce nuevos parámetros (¡estadunidenses!) que son esenciales para determinar el nombre del candidato priista. "La clave del destape se encontraba en Washington, en los pasillos del Capitolio y en el toma y daca de Bill Clinton con los congresistas de Florida, Indiana y Luisiana, renuentes pero susceptibles de ser convencidos o comprados."⁶ Para el candidato esa última prueba, la aprobación del TLC, fue sin duda la más difícil, pues escapaba casi totalmente a su propio control. Pero el TLC introduce una segunda paradoja: el tratado no sólo determina el nombre del candidato sino que además somete la toma de decisiones a debate público.

Por primera vez en la historia de México un asunto de primordial importancia para el futuro del país fue objeto de una discusión y una contienda democráticas. Decisiones históricas las

cos, introducir debates públicos entre los candidatos acerca de sus programas de gobierno que retransmitieran de manera imparcial los medios de comunicación nacionales, formular una nueva ley electoral basada en la neutralidad de los órganos calificadoros, etcétera.

⁵ I. Rousseau, *Modernidad con...*, *op. cit.*, p. 187.

⁶ *Ibid.*, p. 21.

hubo en el pasado: la reforma y la expropiación petrolera; la firma de los acuerdos de Bucareli y las sucesivas devaluaciones de la moneda. [...] Por desgracia, todo esto no sucedió en México, sino en Estados Unidos. Nunca se había discutido en forma democrática el futuro de la nación, pero la discusión no involucró a los mexicanos, sino a nuestros vecinos.⁷

Frente a esas nuevas presiones externas que exacerbaban las tensiones internas entre la élite, pero también entre la oposición y el grupo en el poder, ¿cuáles son las modalidades que Salinas privilegia para designar a su sucesor?

Con la creación en el PRI de la corriente democrática dirigida por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, desde 1987 la apertura del modo de selección del candidato priista fue una demanda reiterada, sobre todo de la oposición, en nombre de la transparencia electoral y la democratización del régimen. Además, esa apertura estaría de acuerdo con las expectativas de los socios comerciales. A pesar de todo, Carlos Salinas mantuvo los ritos tradicionales. ¿Por qué razones? ¿Cuál puede ser su costo político?

La libertad de elección de Carlos Salinas era limitada: el heredero debía ser uno de sus allegados; además la firma del TLC lo condicionaba a posponer hasta el 17 de noviembre incluso la divulgación del nombre del candidato. Si el Congreso estadounidense no hubiese aprobado el TLC, Manuel Camacho Solís hubiera sido *a fortiori* el sucesor.

Pero como el Congreso de Estados Unidos ratificó el documento, ¿por qué insistió Salinas en la vía del cierre? Hubiese podido arriesgarse a abrir el proceso de selección del candidato dentro del partido. Luego de haber sido presidente del CEN del PRI entre 1988 y 1992, Luis Donald Colosio gozaba del reconocimiento de grandes fracciones del partido. Por lo tanto el riesgo era calculado y en parte se en-

⁷ *Ibid.*, p. 25.

contraba bajo control. A decir verdad, la persistencia del “de-dazo” permitía a Salinas conservar cierto poder sobre las maniobras de su sucesor: al designarlo personalmente hacía de él su “obligado”. El suyo era un gesto significativo en un momento en que resultaba esencial la continuidad del espíritu y de la letra del proyecto de reformas, pues el mandatario estaba consciente de las presiones futuras que una gran fracción de los miembros del PRI querría ejercer sobre el nuevo presidente para que modificara la orientación general de su política. Ante aquellas presiones, el nuevo Ejecutivo dispondría de un margen de acción más reducido si debía al partido su candidatura.

Sin embargo, su designación evidencia la contradicción entre un proceso de sucesión impregnado de profundo sentido ritual y forjado por y para un sistema político cerrado (en donde se ha magnificado la influencia presidencial), y un espacio sociopolítico que se pluraliza y se diferencia desde una lógica económica centrada en la apertura, la globalización y la idea de mercado. Las difíciles relaciones entre dos mundos y dos modos de referencias *a priori* totalmente distintos y ajenos uno al otro se verán exacerbadas por la sucesión.

Los dilemas que impregnan a la sucesión reviven el viejo conflicto entre políticos y técnicos. Además, esa pugna arroja luz sobre lo inadecuado de los viejos mecanismos, cada día más obsoletos. En fin, la sucesión hace estallar a la luz del día la lucha de facciones que, desde algunos años antes, dividía al grupo de la SPP.

LAS FACCIÓNES: UNA FUENTE DE INESTABILIDAD

Si el nuevo paradigma sale a la luz es gracias a la existencia de un núcleo duro de actores que ha trabajado de manera coordinada desde principios de los años 1980. Unos se han especializado en la formulación teórica del nuevo proyecto,

otros han asegurado su adopción desde las organizaciones más diversas, y los últimos han preparado a los nuevos reclutas y a las nuevas generaciones. Todos los miembros del pequeño clan parecían aceptar el esquema general del nuevo paradigma, y si bien había divergencias de opinión, éstas se consideraban menores y podían guardarse en secreto, por lo que no ponían en peligro la unión del grupo ni la solidez del proyecto. Ahora bien, a partir de la segunda mitad del sexenio (1991-1992) algunas fisuras empiezan a dañar el cimientto que aglomeraba al equipo de innovadores. Si la fuerza del proyecto descansa en la cohesión del grupo que lo dirige, ¿hasta qué punto las fracturas internas de los actores pueden afectar la conducción del proyecto?

Esta interrogante es pertinente en una doble medida. Por un lado, muchas veces el paradigma se impone en lugar de concertarse con el resto de los actores sociales y, por el otro, sólo una pequeña minoría lo apoya y lo entiende. Al oponerse a muchos dogmas e intereses creados, ese proyecto únicamente puede provocar el rechazo de un amplio espectro de la clase dirigente cuyo deseo es frenar, e incluso impedir su continuación.

¿Cuáles son los parámetros en torno a los cuales se ordenan estas distintas separaciones?, ¿cuáles las actividades facciosas que fracturan al grupo de la SPP?

Las coaliciones fuera del grupo de la SPP

Inherente a toda reforma de esta envergadura, la sedición es un fenómeno natural e incluso previsto. Ante las dificultades con que tropezará el proyecto salinista a partir de la gestión siguiente, John Womack escribe:

los famosos "dinosaurios" del Partido Revolucionario Institucional (PRI) no son en absoluto viejos caciques provincianos,

como se dice con frecuencia, sino profesionales de la política, sofisticados y plenos de experiencia, que gastan miles de pesos para formar coaliciones, hacer concesiones a las distintas facciones y comprar votos [...]. Todos juntos tienen un poder enorme: representan *la nomenklatura* mexicana [...]. Salinas ha dirigido esta lucha contra los “jefes”. Tenía un doble objetivo: evitar la confrontación directa, lo que desestabilizaría al país, y construir los cimientos desde debajo de modo que, entre 1994 y 2000, su sucesor pudiera institucionalizar de nuevo la política del país en términos ampliamente populares. Trató de reformar al PRI desde adentro, de favorecer a algunos de los “jefes” (por ejemplo, Carlos Hank González o Francisco Labastida Ochoa), de aislar a otros, de utilizarlos unos contra otros y de organizar nuevos movimientos sociales y cívicos para evitarlos y formar las bases de un partido “remodelado”. Salinas tenía la idea de establecer un nuevo “poder popular” para fines de siglo [...]. Desde luego, en público, los grandes jefes priistas elogiaban su trabajo, pero en privado resistieron furiosamente desplegando mucha habilidad.⁸

La ira de la vieja clase política va acompañada por el resentimiento de ciertos grupos del sector privado pero también de diversas redes (sindicales, asociativas, etc.). Por último, la aceptación del proyecto entre la población deriva del poder de convencimiento del presidente, del entusiasmo que él suscita, y de la esperanza que hace nacer —en resumen, de su carisma personal— más que de los resultados concretos del proyecto (que aún son magros, con excepción de una relativa recuperación económica).

En otras palabras, las bases sobre las cuales descansaba el nuevo paradigma eran sumamente frágiles. La cohesión del grupo de la SPP le suministraba el armazón de choque; sus divisiones acabarán por afectarlo.

⁸ *El Financiero*, 20/10/95, p. 39.

La rivalidad entre Camacho y Córdoba constituye el meollo de la escisión del clan SPP

Los dos principales autores del nuevo paradigma –Camacho y Córdoba– representan dos opciones distintas. La coexistencia entre ambas opiniones era viable en el ámbito de la SPP: esa plataforma administrativa efectivamente admitía en su interior dos cabezas que podían funcionar en armonía. Una se encargaba de los asuntos territoriales y la otra de lo sectorial. En tanto que la primera organizaba la política con los gobernadores e inventariaba nuevas posibilidades en el plano social, la segunda conducía y afinaba las cuestiones económicas. La creación de la Coordinación de la Presidencia introdujo un desequilibrio: estando en la cúspide de la pirámide administrativa, sometía a las demás instancias a sus dictados.

En realidad, desde 1986 empezaron a despuntar las divisiones entre el clan camachista y el clan cordobista. En enero de 1986 el nombramiento de Camacho para dirigir la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología suscitó reacciones adversas “del grupo compacto” salinista. Camacho era “par” del jefe.⁹ Desde 1979 y sobre todo a principios de 1982,

Camacho estaba [...] en la jerarquía institucional y política por encima de Chirinos, Córdoba, Colosio, Aspe y otros. Entre 1982 y 1986, el grupo de Programación trabajó mucho [...]. Desde 1983, la SPP se convirtió en la instancia de definición y conducción de la política económica. El grupo había elaborado el Plan Global de Desarrollo de Miguel de la Madrid, y José Córdoba sería el autor de los Criterios Económicos que afianzarían a Salinas con el Presidente. El subsecretario Camacho, quien durante cuatro años recorrería el país para atender las demandas regionales, los programas de apoyo a los gobernadores, hizo una serie de importantes innovaciones en la ges-

⁹ E. Márquez, *¿Por qué perdió Camacho?*, México, Océano, 1995, pp. 107-108.

ción pública (los planes regionales, de empleo, convenios de desarrollo, etc.); asesoraba al secretario en casi todos los asuntos, y seguía practicando su visión heterodoxa de los problemas políticos. [...] Camacho, el ideólogo, el renovador político, quien también trabajaba y defendía con la misma determinación el Programa de Reordenación Económica, en los primeros años del combate a la crisis.¹⁰

Pero durante la gestión salinista, Camacho aparece cada vez más como un *outsider* que representa otra vía; los pactos que concluye con otras redes no se hacen conforme a las alianzas estratégicas construidas por la oficina de la Presidencia. El secretario se acerca a una izquierda no dogmática, se aleja de Estados Unidos, y una parte importante de los miembros del PAN lo mira con recelo. Puente tendido en un principio hacia otros sectores sociales, luego se constituye en fermento de rebeldía. Hábilmente, Camacho quiere colocarse en el centro recuperando así la vieja retórica y la ubicación tradicional del PRI: una socialdemocracia de centro. Por haber dado pruebas de sus indiscutibles cualidades de mediador, se considera el justo representante de un nuevo PRI. Pero en ese aspecto se separa del modelo salinista.

El núcleo duro del clan SPP se agrupaba en torno a José Córdoba. Los hombres del gabinete económico ya le eran leales con antelación, pues habían sido sus discípulos desde hacía más de diez años. Los del gabinete social vacilaban más; como hemos visto, de suyo estaban ligados directamente a Carlos Salinas, quien jugaba en los dos planos (Camacho-Córdoba).¹¹

En cambio, los hombres de Camacho no provenían del grupo de la SPP. Aunque entre 1982 y 1986 ocupara una posición privilegiada en esta secretaría (dirigía las delegaciones regionales de la SPP), Camacho al mismo tiempo conservaba

¹⁰ *Ibid.*, p. 107.

¹¹ La adhesión de Colosio al clan Córdoba permite agrupar alrededor del cordobismo a los distintos actores que provienen del campo social.

una posición exterior comparable a la de las direcciones centrales (económicas). Incluso su equipo de entonces estaba formado por "gente aparte", lo que no le impedía ser uno de los faros de la SPP.

Imposibilitado para entrar en competencia directa con Camacho en la carrera por la presidencia, Córdoba se forja un reducido grupo que integran algunos individuos confiables, dignos portavoces de sus tesis principales y suficientemente fuertes para representarlo y vencer en su nombre ante las pretensiones camachistas en la carrera por la presidencia. Luis Donald Colosio quizás no fuera el más allegado entre ellos, y sin embargo poseía otras ventajas. Puesto a elegir ante Córdoba y Camacho, Colosio se inclina a favor de Córdoba, aunque haya trabajado con Manuel Camacho.¹²

Ante las separaciones que se operan, Colosio es un puente tendido entre dos ligas opuestas; el grupo Aspe-Córdoba y el grupo de Camacho. Por gozar de una amplia experiencia política (puestos electorales y puestos en el partido, donde fue oficial mayor y presidente del Comité Ejecutivo Nacional) y como gran promotor de la nueva política social, Colosio se sitúa en la intersección de las políticas de legitimación y de reglamentación. Aunque en un principio haya estado bajo las órdenes de Camacho (entre 1982 y 1985) y pese a que después se alineó hábilmente al lado de Córdoba, es antes que nada un hombre de inquebrantable fidelidad al presidente Salinas, quien desde principios de los ochenta, lo ha tomado bajo su tutela y modelado. Flexible pero franco, su carácter acrecienta sus ventajas.

¹² A pesar de la gran cercanía entre Córdoba y Ernesto Zedillo, ante la ira que despertó la revisión de los libros de texto entre las fuerzas armadas, el magisterio y los expresidentes, José Córdoba cambió de caballo y apuntaló la candidatura de Colosio para cerrarle el paso a Manuel Camacho y en menor medida a Pedro Aspe. Véase J. Castañeda. "Entrevista a Carlos Salinas", *La herencia...*, *op. cit.*, p. 468.

En aquella rivalidad, Luis Donaldo Colosio será uno de los principales representantes del "cordobismo".

La rivalidad de Camacho y Colosio, los precandidatos salinistas

En abril de 1992 se desencadena un futurismo que el jefe del Ejecutivo atiza poniendo a prueba a ambos pupilos: Colosio y Camacho. ¿Quiénes son estos dos favoritos?, ¿cuáles los recursos de que disponen?, ¿cuáles sus ventajas y sus inconvenientes?

Manuel Camacho Solís: el hombre, su proyecto y sus bastiones

Manuel Camacho es, sin duda, el personaje del gabinete que capitaliza la mayor cantidad de recursos técnicos y políticos al mismo tiempo. Se le considera el estratega político del régimen, reputación que consolidó la negociación que dirigió en julio y agosto de 1988 en que el Colegio Electoral acabó por declarar presidente electo a Carlos Salinas de Gortari. Camacho expresa sus grandes convicciones muy tempranamente. Impulsado a la escena política por don Jesús Reyes Heróles, en 1977 sustentaba ya el imperativo de modificar dos instituciones esenciales: el PRI y el presidencialismo. Sus ideas y la labor realizada durante todos esos años lo hacen apto para unir a un PRI dividido desde la llegada al poder de la fracción tecnocrática. Su principal ventaja consiste en poseer un proyecto propio. En el plano económico, preconiza cierto pragmatismo que se opone a las rígidas estrategias que imponen Córdoba y el gabinete económico. Entre el estatismo y la privatización se falsea el debate; la flexibilidad es una buena apuesta en tiempos de grandes cambios.¹³

¹³ V.M. Camacho, "Estatismo o privatización", México, *Nexos*, 1990, pp. 74-75.

En su opinión, las reformas políticas son vitales para completar la transición. Es preciso armonizar la democratización del sistema y el crecimiento económico, pues ningún nexo causal vincula a ambos factores. Por otra parte, a fin de responder a las demandas sociales es necesario volver a tejer la trama de representaciones que se ha deshilachado bajo el efecto del cambio económico, así como forjar un nuevo tipo de relaciones entre las organizaciones sociales y los diferentes organismos gubernamentales. Por último, hay que establecer un nuevo equilibrio gubernamental, modificar el régimen de partidos y, por consiguiente, operar un cambio de sistema político.¹⁴

Camacho invita a Salinas a elegir. Hasta entonces la coexistencia de ambas líneas de gobierno, una dura y de inclusión, había asegurado la estabilidad del régimen. Ha llegado el momento de elegir, pues la coexistencia es fuente de conflicto.

¿Cuáles son los bastiones desde los que Manuel Camacho propaga sus ideas y reúne a sus tropas?

La regencia de la capital más grande del mundo será su plataforma. Por principio de cuentas, le son fieles los delegados y los principales cuadros del PRI en la capital, tanto como quienes ocupan los puestos clave de la Asamblea de Representantes. Por consiguiente, dispone de una base apreciable. Habida cuenta de la importancia de los problemas de la urbe, una buena gestión es trampolín suficiente para aspirar a la presidencia. Camacho debe instaurar la reforma del DF, que le permitirá aplicar sus principios de concertación y fortalecer su crédito.¹⁵ Servirá de plan básico la síntesis de de-

¹⁴ Según Camacho, es preciso abordar los puntos siguientes: la separación del PRI y el gobierno, una verdadera división de poderes, una verdadera regionalización, y la conclusión de la reforma electoral (financiamiento equitativo de los partidos, idéntico acceso a los medios de comunicación y plena autonomía del IFE).

¹⁵ La nueva fórmula política para la capital debe conciliar la posición

bates emanada de múltiples foros en vez de las orientaciones decretadas por las autoridades. Por lo demás, con la aprobación de Salinas, Manuel Camacho utiliza todo su poder y envía a sus hombres de confianza al PRI del Distrito Federal. El elevado porcentaje de votos que el partido y sus candidatos obtienen en las elecciones del 18 de agosto de 1991 consolida su posición como precandidato para las elecciones de 1994.

El jefe del Departamento del Distrito Federal sabe utilizar ese puesto para acaparar la atención nacional. Con la bendición presidencial, a partir de mediados de 1990 Camacho se constituye en un superfuncionario del sexenio cuyo campo de acción rebasa por amplio margen la capital del país. Interviene de la misma manera en conflictos sindicales que en los demás campos especializados, incluso los de la Secretaría de Gobernación. Pretende contrarrestar el poder de Córdoba atribuyéndose una esfera de acción tan ancha como la del *primus inter pares*. Por eso Camacho se dirige siempre directamente a Carlos Salinas, sin pasar por la Coordinación de la Presidencia.

No obstante, su actividad se limita al terreno político con desigual incidencia en el plano social.¹⁶ En cambio, Camacho

excepcional del D.F. —capital del país y sede de los poderes federales— con una mayor participación de los partidos y los ciudadanos. Los dos mecanismos que permitirán tomar el pulso de la situación son: una mesa de concertación para la reforma del DF, y la celebración de una consulta popular. Finalmente, el 3 de septiembre de 1993 se modifican trece artículos constitucionales. Algunos de los principales aportes de esa reforma son: un gobierno propio para la capital, distinto del gobierno de los estados y de los departamentos administrativos; un fortalecimiento de las facultades normativas y financieras de la Asamblea de Representantes del DF; un sistema de elección indirecta del regente que esté en vigor a partir de 1997, y la creación en cada delegación de órganos colegiados que estimulen la participación ciudadana. Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica...*, 1994, pp. 273-274.

¹⁶ Se le escapan de las manos el control del Pronasol y la mayor parte de los grandes programas salinistas (Procampo y la renovación de las viejas estructuras de asistencia social, Infonavit, Conasupo, etcétera).

dispone de una zona de influencia muy reducida en cuanto a las grandes decisiones económicas. Pese a sus pretensiones, sigue siendo un operador eficiente que trata de construir nuevas formas de mediación social. Finalmente será competidor directo de Colosio, uno de los operadores de Córdoba cuyo campo de especialización es muy semejante al suyo; en realidad nunca entrará en competencia con José Córdoba cuya zona de influencia engloba diferentes polos de intervención nacionales e internacionales.

Los apoyos de Luis Donaldo Colosio

De todos los precandidatos posibles, Luis Donaldo Colosio es sin duda el que mejor garantiza la continuidad del salinismo. Colosio representa el justo medio entre las opciones de Manuel Camacho y las de José Córdoba: más cercano que Manuel Camacho a la línea "ortodoxa" en el plano económico, es más sensible a las cuestiones políticas y sociales que el equipo "duro" de Córdoba. Colosio pretende preparar el aterrizaje del proyecto salinista en beneficio de la clase media y abordar la cuestión de los ajustes políticos, que había sido abandonada parcialmente en beneficio de las cuestiones económicas, financieras y comerciales. Según él, el cambio de beneficiarios del proyecto modernizador debe ser la prioridad de los años por venir: que la nueva gestión modernizadora favorezca a las pequeñas y medianas empresas tanto como a las clases medias. Luis Donaldo Colosio también pretende ampliar hacia los campos político y social la apertura modernizadora que había quedado limitada al terreno económico: es preciso "transferir las finanzas sanas en el plano nacional a finanzas sanas en el plano familiar".

En el transcurso del sexenio, Colosio desarrolla su campo de actividades en dos terrenos: primero el político, como presidente del Partido Revolucionario Institucional de di-

ciembre de 1988 a abril de 1992, y luego el social, durante la segunda mitad de la gestión salinista, al frente de la nueva secretaría, la Sedesol. Estos dos puestos le permiten demostrar sus capacidades y fortalecer su experiencia en dos de las organizaciones más implicadas en el control de las negociaciones en torno a las cuales se reestructuran nuevas relaciones sociales.

En el plano político, Colosio emprende la transformación del partido. Paralelamente al perfeccionamiento de los procesos electorales, esto representa una cuestión esencial en el pacto que ha propuesto Carlos Salinas desde el principio de su mandato. En la retórica salinista, era un medio de asegurar la estabilidad política del país y una mayor participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Resulta evidente que esos ajustes integran la tesis del rompimiento del Estado con los partidos políticos; es una posición de principios coherente con la reducción del peso del Estado en la gestión de los negocios. Esa plataforma discursiva también permite al Ejecutivo invitar a los partidos de oposición a evaluar su papel como socios en el sistema político y a aceptar las reglas básicas del pacto social.¹⁷

La reforma del PRI es el “caballito de batalla” de Luis Donaldo Colosio durante la primera mitad del sexenio.¹⁸ Más

¹⁷ El jefe del Ejecutivo inicia un diálogo con el PAN en perjuicio del PRD, el otro gran partido de oposición. Creado en 1939, el PAN es un viejo partido que goza de una gran experiencia; está dotado de cuadros serios y comparte en lo esencial las tesis del nuevo paradigma. También representa una opción aceptable para los vecinos del norte, futuros socios comerciales. En fin, en el marco de un cálculo sumamente pesimista, el de la alternancia, el PAN es mejor garantía para la supervivencia del proyecto del grupo SPP. Sin embargo, las discusiones de Manuel Camacho con la oposición de izquierda han permitido al gobierno conservar un grupo que, parcialmente neutralizado, no se radicalizaría demasiado.

¹⁸ La mayor parte de las reformas se limitarán al calendario electoral. Se renuevan los gobiernos de los estados y se reorganizan los cuadros del

que la reforma, es la victoria del partido en las elecciones intermedias de julio de 1991 lo que acredita el trabajo de Colosio y le abre la puerta de "La Grande".¹⁹ Entonces es llamado al gabinete en donde se le forja una nueva secretaría a su medida: la Secretaría de Desarrollo Social. El hecho de que el Pronasol sea el programa personal del presidente de la República denota la importancia de esa nueva célula administrativa. Y el que Colosio entre en el gabinete es signo de que, en lo sucesivo, se le abrirán las puertas del juego de la sucesión. Así lo establecen las reglas no escritas del sistema.²⁰

Sedesol es un organismo extraordinario. En esa secretaría Colosio entra en contacto con el gabinete económico, se introduce en el ámbito internacional en las conferencias mundiales sobre el medio ambiente y, mediante Solidaridad y el gasto social, se compenetra de la problemática mexicana de desigualdad y pobreza. Supervisa dos de las principales políticas que interesan al Banco Mundial y gozan de su generosidad: el medio ambiente y la cobertura social hacia los pobres. Además, son dos campos con fuerte impacto electoral: el Pronasol, creado para remediar la pobreza extrema,

partido, poniendo especial atención en las zonas en que la oposición había adquirido cierta presencia. En el transcurso de la XIV Asamblea (septiembre de 1990) se crea el Consejo Político Nacional para reformar las normas internas de ese partido. También se modifica el programa de acción para adaptar las tácticas del PRI a una mayor competencia política.

¹⁹ Carlos Salinas reconoce, sin embargo, que a pesar de la enorme corriente a su favor dentro del partido, los tradicionalistas oponían resistencia en su contra por haber reconocido el triunfo de la oposición en las elecciones para la gubernatura en Baja California y por las reformas que había introducido en el partido, alejándolo de su estructura corporativista. Por ello Salinas apunta que su precandidatura tuvo que prepararse con sumo cuidado a lo largo de varios años. J. G. Castañeda, "Entrevista a Carlos Salinas", *La herencia...*, *op. cit.*, p. 283.

²⁰ Durante los sesenta y cinco años de existencia del PRI, ninguno de sus veintiocho presidentes ha sido presidente de la República.

también ha servido para recuperar ciertos espacios políticos perdidos y fortalecer la imagen del jefe de la nación. Ese programa cobra nuevo aliento al pasar a la Secretaría de Desarrollo Social; dotado ya de apreciables recursos presupuestales, goza entonces de medios considerables que le permiten ensanchar su esfera de acción. El presupuesto que se le asigna es también indicativo de su importancia política: crece de manera exponencial.²¹ Muy pronto los delegados de Sedesol pasan a ser príncipes de los estados de su incumbencia: por una parte se mofan de los viejos cuadros del PRI y por otra hacen sombra a los gobernadores recalcitrantes.²² Además, los "grandes" delegados serán gobernadores o senadores. Por último, el Pronasol es además un organismo que permite forjarse un capital político apreciable: se es triunfador favoreciendo a los perdedores. Como es natural, al disponer de un presupuesto considerable y de una esfera de acción sin igual, Sedesol se constituye en una instancia clientelista a imagen de la SPP.

Desde el PRI y luego desde Sedesol, Luis Donaldo Colosio tiene todas las oportunidades de montar su campaña con el respaldo de los "políticos" del régimen. Su abierta adhesión al clan cordobista le garantiza el apoyo de las redes económicas y comerciales, nacionales e internacionales. Y para Salinas, que había apostado por él de mucho tiempo atrás, Colosio representa el justo equilibrio entre las tendencias

²¹ Tras recibir 1 300 millones de pesos en 1989, obtiene 6 800 en 1992. Con excepción de la Secretaría de Educación Pública, ninguna otra dependencia de la administración pública puede jactarse de disponer de recursos presupuestales tan copiosos.

²² Es frecuente que los cuadros de los comités de solidaridad estén formados por antiguos militantes de extrema izquierda, expertos en el trabajo "con las bases" y enemigos acérrimos de los caciques locales. Por lo demás, los allegados de Salinas van como delegados a los estados donde los gobernados se muestran reacios al proyecto salinista.

contrarias que coexisten dentro de su equipo. Lo que también era garantía de fidelidad al presidente y a su proyecto.²³

El enfrentamiento entre Colosio y Camacho es un sustituto del enfrentamiento entre Córdoba y Camacho.

A diferencia del regente, Colosio no presenta un amplio perfil. Hasta su postulación como candidato, el heredero se manifiesta como apóstol de la continuidad aunque, por otra parte, haga hincapié en la democracia, las prevenciones ecológicas y la justicia social, indicando así que proseguirá el Programa de Solidaridad y dará mayor peso al desarrollo regional y a la descentralización.²⁴

El "destape"

La ratificación del TLC por el Congreso estadounidense el 17 de noviembre de 1993 permite al presidente Salinas destapar unos días después, el 28 de noviembre, al precandidato que goza de su preferencia para sucederle: Luis Donald Colosio.

El nombre del sucesor sobre cuyas espaldas va a descansar no sólo el futuro de la nación sino también el futuro de un proyecto que inició con De la Madrid y se desplegó a partir de 1988 no podía, bajo ningún concepto, ser motivo de sorpresa. Por eso, Carlos Salinas de Gortari ("fiel de la balanza" o "gran elector, como

²³ Por su parte, J. Castañeda advierte que, al colocar a Colosio en Sedesol, Salinas lo empapó de los grandes problemas del país, sobre los cuales su incultura era palpable, y "lo placeó" por los diversos dominios administrativos y políticos para que "entrara" sin resistencias mayúsculas; pero no le facilitó un dominio completo de alguno de ellos ni lo rodeó de un equipo autónomo, competente y amplio de colaboradores especializados para que llegado el momento pudiera volar solo. Es decir, le permitía acceder a la candidatura pero sin fuerza auténtica propia. *La herencia*, 1999, pp. 469-470.

²⁴ J. González Graf, *Colosio: un candidato en la transición*, México, Grijalbo-IMEP, 1994, p. 150.

se prefiera) preparó cuidadosamente y con anticipación el camino para el encargado de consolidar –dar sustancia– a una “reforma de la Revolución”, que apenas se plasmó en el nivel constitucional. Salinas no es hombre de un solo sexenio [...]; Salinas buscó fomentar un nuevo tipo de “animal político” –técnico-político– que, en buena tradición priista, supiera sumar las habilidades de ambos campos [...] Destapó a su heredero muy temprano en el sexenio al ofrecerle casi al mismo tiempo un doble regalo: una doctrina –el liberalismo social– y una dependencia administrativa de primer nivel: la Sedesol [...] Es decir, Salinas entregó a Colosio los dos instrumentos que son sus creaciones, sus aportaciones personales. Ninguno de los demás precandidatos podía exhibir tales atributos.²⁵

En el transcurso de ese destape, Carlos Salinas seguirá al pie de la letra las reglas implícitas heredadas de la tradición. Todos los actores, con excepción de Manuel Camacho, “jugarán derecho”. No obstante, la indisciplina del jefe del Departamento del Distrito Federal sólo durará unos días. A principios de diciembre Camacho aceptará dirigir la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El fin del año de 1993 se salda con un resonante éxito para el núcleo duro del grupo SPP: se aprueba el TLC, garantía de la continuidad del paradigma (el Senado mexicano lo ratifica en diciembre del mismo año) y se escoge a su candidato. El desarrollo de las elecciones parece el último gran desafío relativo a la consolidación del referencial.

CONCLUSIÓN

Si la conspiración es ingrediente normal en el comportamiento de los viejos caciques desplazados, sin perspectiva futura y enclaustrados en puestos menores cuando no se les sa-

²⁵ I. Rousseau, *Modernidad con...*, *op. cit.*, pp. 185-186.

ca pura y simplemente de la jugada, el desarrollo de las ligas que dividen al pequeño grupo de los modernizadores plantea, por su parte, una serie de interrogantes.

¿Viene siendo este divorcio el corolario ineluctable de los mecanismos de funcionamiento de todo orden social institucionalizado? En otras palabras, ¿es la creciente divergencia entre visiones y opciones de nación un efecto perverso de posiciones institucionales distintas que, naturalmente, acabarán por oponer a quienes están a cargo de los dispositivos de regulación del sistema y a quienes han de vigilar el engrasado de los mecanismos que aseguran su legitimación? Por el contrario, ¿se trata de una revancha del orden institucional contra el clan de modernizadores? Dicho de otro modo, ¿es esa división producto lógico de las modalidades tradicionales que rigen la selección del sucesor del *Tlatoani*: la designación del heredero por mano del único César sexenal?, ¿o es efecto de una compleja mezcla de parámetros debida a la adopción de nuevas políticas públicas y de elementos específicos de la institución presidencial a la mexicana?

En el primer caso se trataría de un inevitable fenómeno de clanes, y en el segundo, la instauración de otra lógica de sucesión (tiempo y modo de elección) debería atenuar los efectos e, incluso, cambiar su naturaleza.

CONCLUSIÓN.

LA GESTIÓN DE LA MODERNIZACIÓN, GENERADORA DE UN CONFLICTO POTENCIAL

Pese a la euforia predominante, una serie de indicios deja que se ciernan algunas sombras.

Primero, el establecimiento de las grandes reformas constitucionales orientadas a instaurar o modificar nuevas políticas ha contribuido frecuentemente a aumentar el potencial de conflictos, y da la impresión de que equipo de la SPP “baila en la cuerda floja”.

En el plano económico, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico —que en sí es un audaz instrumento— quizás subraye que no son deseables las contradicciones entre el contenido del programa y la manera en que realmente “se aplica”. De manera paralela, no siempre son idóneas las formas empleadas para reunir a los actores interesados. Por una parte se critica abiertamente el corporativismo obrero al tiempo que se le utiliza de manera abundante, pues sigue siendo la mejor herramienta para lograr que se acepte el proyecto modernizador; por la otra se polariza al movimiento obrero asesándole una agresiva retórica productivista. A diferencia de los discursos de la transparencia y la apertura, la mayor parte de los empresarios, de los cuadros intermedios y de los obreros, tiene la impresión de que las grandes decisiones son producto de cónclaves en los que sus intereses nunca se toman en cuenta. Para el grupo en el poder las ventajas son reales: las decisiones se toman rápidamente —el factor tiempo es esencial—

y es posible simplificar la presentación del proyecto y reducirlo al estado de ideas clave. Pero los problemas cotidianos de la empresa subsisten y aumenta el resentimiento de algunos actores que se consideran engañados. Además, las opciones económicas traen aparejadas diversas restricciones en el plano político. El llamado a la democratización es un imperativo. Ahora bien, el gobierno de Carlos Salinas ha privilegiado las transformaciones económicas sobre los cambios políticos, lo que significa postergar —u organizar a un ritmo más lento— la liberalización del sistema. Las reformas efectuadas en el plano electoral no están a tono con las demandas de aquellos sectores que comprenden que la apertura política es su único recurso en un contexto de transformación económica que, en gran parte, se les va de las manos. En fin, la dualización de la política social implica costos electorales ciertos. Los comités de solidaridad forman en los estados, las regiones y los municipios nuevas redes que buscan desplazar a las redes territoriales instaladas por los cuadros locales del PRI. Por tanto, son fuente potencial de inestabilidad, y, en estrecha dependencia del Ejecutivo, fortalecen el centralismo del sistema en detrimento de nuevos canales de riego que permitirían fertilizar “en proyectos modernizadores” a otros campos y en perjuicio de nuevos actores que sacarían a flote al grupo restringido representado por los funcionarios de la Sedesol. Esos órganos de intermediación entre el gobierno y la sociedad seguramente siguen siendo limitados.

Más que los resentimientos que provoca esa aplicación, lo peor es la visible fragmentación del núcleo duro de “conspiradores” de la modernidad.

El problema no se plantea en el gabinete económico; sólido, de una pieza, éste avanza como un solo hombre al son y al ritmo de las decisiones emanadas de la Coordinación de la Presidencia. Los miembros de ese gabinete aprueban el proyecto económico y no existe motivo poderoso de disensión entre ellos. Sólo uno de sus miembros, Pedro Aspe, secreta-

rio de Hacienda y Crédito Público, puede participar en la carrera por la presidencia. La pirámide interna funciona bien; ésta fue una de las principales causas del éxito del establecimiento de las reformas económicas. En cambio, en el plano político los actores son más recalcitrantes; los principales exigen su autonomía ante el organismo centralizador, la Coordinación de la Presidencia. Este conflicto potencial es resultado de una omisión: no haber restaurado el antiguo poder de la Secretaría de Gobernación pese a la importancia que podía revestir el control de las informaciones y de los distintos actores en un momento de cambio social tan drástico. La gran inestabilidad política, puntuada por las idas y venidas de los titulares de esta célula administrativa, así como de los diplomáticos, contrasta con la estabilidad del equipo económico e incluso social.

Sin duda alguna, éste es el talón de Aquiles del régimen, pues a Gobernación afluyen las demandas, los reclamos y los resentimientos de los diferentes actores. Las debilidades, e incluso los desgarramientos internos, no pueden ser más que inquietantes.

¿Habrá sobrevaluado el grupo de la SPP los mecanismos de regulación del sistema al suponerlos por encima de los dispositivos tradicionales que hasta entonces garantizaban su legitimidad? Esta hipótesis haría justicia a los licenciados, aquellos "viejos" mandos cuya tarea consistía en definir la forma del sistema y en concentrar su atención en las zonas de fragilidad del régimen, sobre todo la seguridad nacional. ¿Se habrá ostentado a la reforma como un avance democrático?, ¿se pecó por omisión? Obsesionándose con la cuestión formal de la democracia (las elecciones), se satisficieron las exigencias de los organismos internacionales en perjuicio de las bases del orden institucional: la paz. ¿Habrá obligado la obsesión por registrar las reformas constitucionales en un tiempo mínimo a llevar al límite a los actores mediante el control de las cámaras legislativas, la utilización de mecanismos como el corporativismo, al

que por otra parte se denigra, etc.? ¿Habrá este grupo resquebrajado las viejas instancias de mediación en beneficio de nuevas políticas y nuevos actores individuales y colectivos (por ejemplo los comités de solidaridad), sin darse cuenta de que no llenaban el espacio que, a pesar de todo, ocupaban aún las viejas estructuras tambaleantes?

Por último, el TLC dio origen a una gran tensión dentro del equipo en el poder; su aprobación había terminado por simbolizar el éxito o el fracaso de la gestión salinista. Vincular la suerte de un proyecto y un equipo, que había dedicado tiempo a formarse y madurar, con la ratificación de un tratado que ni siquiera estaba incluido en las premisas del proyecto era un cálculo político arriesgado. Peor todavía, al relegar a un segundo plano a ciertos actores y determinadas decisiones, el tratado exacerbó inútilmente tensiones ya grandes en una época de profundo cambio social.

Es lógico que una transformación tan amplia de los principales mecanismos económicos —con sus consecuencias en el plano social— vaya acompañada de profundos desgarramientos del tejido social. Esas heridas deben restañarse lo antes posible para no provocar consecuencias mayores. Por lo demás, los choques entre viejas y nuevas estructuras o actores son normales; sin embargo hay algunos que fundamentalmente ponen en tela de juicio al sistema. Regulado minuciosamente en función del antiguo orden, el fenómeno de la sucesión había sido uno de los elementos más funcionales del sistema; como verdadero tanque de oxígeno, había permitido garantizar su continuidad promoviendo al mismo tiempo las modificaciones indispensables para evitar cualquier ruptura definitiva. Incluso sus puntos débiles estaban bajo control (las rupturas entre las élites tras el destape y el vacío de poder relativo durante el último año). Sin embargo cabe preguntar si esas zonas de fragilidad podrán resistir ante la sorda erosión que se adivina después de haber asestado golpes tan duros al sistema.