

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

CUARTA PARTE

LAS DIFICULTADES DEL NUEVO ORDEN SOCIAL

INTRODUCCIÓN

Ha llegado el momento de hacer un balance general de la administración del grupo SPP.

A partir de un análisis de los años críticos —el último del sexenio salinista y el primero de la administración siguiente: 1994 y 1995—, que nos llevan a revisar las dimensiones del proyecto modernizador, trataremos de esbozar las áreas disfuncionales de esa gestión. Nuestro razonamiento se articulará en torno a las siguientes interrogantes: ¿Fueron las crisis políticas y económicas subsecuentes a la instauración de ese proyecto signos premonitorios del derrumbe del antiguo sistema, los últimos sobresaltos de un mundo en vías de extinción? o bien ¿significaron que las reformas fueron digeridas, absorbidas y recuperadas por el sistema político administrativo que volvió por sus fueros y rechazó sin más a los nuevos reclutas? ¿Fueron insignificantes, por no decir nulas, las transformaciones que afectaron los mecanismos del poder o por el contrario, hemos sido testigos de una profunda alteración de las reglas que aseguran el funcionamiento interno del sistema? ¿Son la violencia y la crisis que prevalecen desde 1994 manifestaciones de una transición particularmente difícil, cuando menos en comparación a lo que era de esperar a principios de la gestión modernizadora?, ¿qué presagian esas dificultades para el futuro, habida cuenta de la profundidad del cambio?

Tras la implantación, al parecer lograda, del nuevo proyecto, a partir del 1° de enero de 1994 las dificultades se suce-

den a ritmo sostenido y paulatinamente se extienden a todos los campos: la seguridad nacional, la estabilidad macroeconómica, el debilitamiento del sistema financiero y el poder adquisitivo de la población. Sólo abordaremos aquí los primeros momentos en que grandes obstáculos empiezan a trabar la buena marcha del nuevo programa.¹ En cuanto a las dificultades que encuentra el nuevo paradigma, nos esforzaremos en subrayar los límites y las debilidades aparejadas a las estrategias de aquel “comando de la modernidad”. Medir la capacidad de supervivencia del proyecto será el objeto del primer capítulo. En el segundo, haremos un balance general acerca de los cambios administrativos aparejados a las transformaciones políticas y económicas del país.

¹ Cuando se redactaba este texto era demasiado pronto para hacer un balance general de la gestión zedillista, pues ésta aún no había concluido.

I. LOS AÑOS DIFÍCILES

EL GRUPO DE LA SPP EN EL CENTRO DE LA INESTABILIDAD: 1994

El último año del régimen de Carlos Salinas no empezó el primero de diciembre de 1993, trescientos sesenta y cinco días antes de la entrega de la banda presidencial a su sucesor. Tampoco se inició a principios de enero, con el alzamiento en Chiapas. Comenzó, en realidad, la noche del 17 de noviembre de 1993 (hora de Washington), al ser aprobado el sacrosanto Tratado de Libre Comercio de América del Norte por la Cámara de Representantes de Estados Unidos. En ese momento se inauguraba una era que debía poner término a la sempiterna costumbre mexicana de dejar las cosas a medias, o de terminarlas mal, en el mejor de los casos. Se trataba, gracias al TLC y a pesar del costo que hubo de pagarse a final de cuentas por su aprobación, de derrotar por lo menos en esta ocasión al maleficio mexicano.¹

Pese al cuadro óptimo con que parece acabar la gestión de la reforma de la Revolución, en la noche del 31 de diciembre al 1° de enero de 1994, la irrupción de un movimiento rebelde en el estado de Chiapas pone en tela de juicio los principales parámetros de acuerdo con los cuales terminaba esa administración. Un movimiento guerrillero declara la guerra al ejército, pide la renuncia del jefe del Eje-

¹ Jorge G. Castañeda, *Sorpresas te da la vida*, México, Aguilar, 1994, p. 19.

cutivo y toma algunas poblaciones del estado. La reacción gubernamental se muestra poco eficaz; lo que es peor, presenta una rigidez institucional totalmente desconocida en el sistema; la sorpresa que le provoca el levantamiento armado pone de manifiesto el debilitamiento de sus distintas instituciones políticas, que no funcionaron como debían.

Dos meses y medio más tarde, el asesinato del candidato priista por la Presidencia, Luis Donald Colosio, pone en tela de juicio la capacidad de control del gobierno. Además de la inestabilidad que esos acontecimientos generan, se plantean problemas que son a la vez de ingobernabilidad y de seguridad nacional.

El EZLN y el asesinato de Colosio: dos enormes piedras en los zapatos de los modernizadores

El movimiento armado fue sorprendente en el contexto mexicano. La guerrilla era un fenómeno inimaginable tras la caída del socialismo y de los regímenes totalitarios de Latinoamérica. Además, México parecía haber llegado a una etapa de desarrollo en que el recurso a la violencia no era ya una solución aceptable. Ahora bien, el conflicto chiapaneco paralizó un sistema cuya gran capacidad de adaptación había garantizado hasta entonces la estabilidad política.

No era la primera vez que un gobierno posrevolucionario mexicano se enfrentaba a un movimiento guerrillero. A mitad de los años sesenta habían surgido distintos grupos de guerrillas urbanas o rurales, en México y en los demás países latinoamericanos. En México, esos levantamientos habían permanecido dispersos sin lograr desestabilizar al régimen ni poner en peligro la política económica. El régimen había demostrado que poseía sólidas capacidades de respuesta. Pero, aunque circunscrito a una pequeña región del estado de Chiapas (Las Cañadas), el EZLN logró tanto impacto nacional

e internacional que obligó al gobierno de Carlos Salinas a dar marcha atrás en las acciones que emprendió durante los primeros días de enero de 1994, lo llevó a detener las acciones militares y a organizar apresuradamente algunas negociaciones encaminadas a atenuar el alcance del conflicto.²

¿Por qué el sistema se mostró tan vulnerable y tan ineficaz para responder a esos desafíos? ¿Qué aspectos del proyecto y del grupo de la SPP pone en tela de juicio el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional? ¿Por qué adoptó este comportamiento vacilante y poco innovador un equipo que se había distinguido por una mezcla sutil de firmeza y un agudo sentido de la coyuntura?

El hecho de que 1994 fuera un año electoral ciertamente ofrecía a la guerrilla una inmejorable oportunidad política, pero ese solo elemento no constituye una explicación suficiente. Como subrayan con toda razón Rogelio Hernández y José Luis Reyna, tanto el origen como el impacto del movimiento dependieron de dos factores: por una parte la creciente internacionalización de los países, que descansa en las reglas del mercado y acaba por someter a sus imperativos las decisiones gubernamentales; y, por la otra, el singular estilo con que el presidente Salinas ejerció el poder.³

Caracterizada por una fuerte centralización de las decisiones, la gestión política del proyecto modernizador —cuyo síntoma más revelador es el campo de acción envolvente de

² *Ibid.*, p. 47.

³ El primer parámetro explica la decisión del alto al fuego unilateral por parte del gobierno. Aumenta la dependencia respecto del exterior; de manera paradójica, este comportamiento obra a favor de los sectores que se muestran reacios a la internacionalización de las relaciones comerciales. Correlativa de una lógica de apertura, esa intromisión exterior trastorna las prácticas decisionales de un país que, hasta entonces, había vivido bastante ensimismado. "El riesgo de la ingobernabilidad de México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas", *Estudios Sociológicos*, vol. XII, núm. 36, 1994.

la Coordinación de la Presidencia— debilitó a ciertas esferas del sistema que desempeñaban una función de contrapeso. Según la opinión de Rogelio Hernández y José Luis Reyna, el hecho de que el régimen se apoyara en una sola institución —la Presidencia— amplió las repercusiones del movimiento guerrillero. El sistema político había cobrado rigidez y se había encogido. La correlación entre el debilitamiento de la trama institucional y la progresión del poder de la presidencia facilitó el impacto de los acontecimientos de Chiapas: pudieron desbordar el ámbito local y extenderse a toda la nación. También esto explicaría la personalización de los ataques y la exigencia por parte del EZLN de la renuncia del presidente Salinas. No obstante, este panorama sigue siendo parcial. No cabe duda de que el carácter vertical y autoritario de las tomas de decisión facilitó la profundidad y la rapidez con que los cambios se habían puesto en pie. Desde luego que durante la concertación de las políticas futuras se desplazaron algunos decisores y con frecuencia se eliminaron o ignoraron grandes porciones de las células administrativas, asociativas, partidistas y paraestatales.

Pero, indudablemente, una parte del problema estriba en los tiempos: el periodo inmediatamente posterior al destape es un momento de inmensa vulnerabilidad en México.

El presidente saliente pierde fuerza a un ritmo vertiginoso; su sucesor no la adquiere al mismo compás, y en la diarquía interinaria. Todos los francotiradores, especuladores, opositores y malos perdedores, hacen su agosto. Cuando más vulnerable es el sistema, más débiles son sus guardianes; cuando más limitada es la fuerza de la presidencia —la única que cuenta— mayor la tentación de golpear. Conservar un dispositivo de transferencia del poder tan errático, vulnerable y obsoleto ha sido, desde hace más de veinte años, la imprudencia misma. Pero cada presidente prefiere ser el último de la fila de quienes lo utilizaron, antes que el primero de la lista de quienes renunciaron

a él. A fuerza de miedo y terquedad, cada seis años México vuelve a empezar: Sísifo en el Popocatepetl.⁴

No es una casualidad que el ejército zapatista se manifestara abiertamente tras el “destape”, cuando había sido detectado más de seis meses atrás por el ejército.⁵ El desgaste de los engranajes institucionales y de los viejos usos de transmisión del poder se aliaron para favorecer al mismo tiempo el grito de guerra del EZLN y el alcance de los ataques. La estabilidad del sistema ya no podía adaptarse a la mezcla sutil de un nuevo orden con un orden antiguo: el debilitamiento de la vieja trama institucional no podía tolerar la permanencia de añejas prácticas como el dedazo. En fin, las misiones que se asignó el pequeño clan (la firma del TLC, luego el “destape” y la preparación de las elecciones de 1994) lo obligaron a vivir aislado y a desconocer la realidad nacional.

La serie de cataclismos que se inicia con el conflicto chiapaneco revelan su impacto en el sistema. El “México bronco” que se creía extinguido por los golpes de la modernidad reaparece de pronto: algunos grupos sociales privilegian la violencia por encima de otros medios para resolver sus diferencias políticas. Ciertos observadores ven en ello los efectos de una verdadera maquinación para desestabilizar al sistema o, cuando menos, para despojar de todo crédito al grupo en el poder, los hombres de la SPP. Para otros, el origen de aquellos hechos está en la desaparición de las reglas políticas.

El alcance del sacudimiento pone en tela de juicio la estabilidad del régimen. Su intensidad golpea en pleno centro la legitimidad del poder.

⁴ Jorge G. Castañeda, *Sorpresas te da la vida*, op. cit., p. 20.

⁵ “Desde tres años antes se mencionaba la presencia de lo que se llamaba una guerrilla en Chiapas; en julio y agosto de 1993, el diario *La Jornada* y la revista *Proceso* publicaron amplios reportajes sobre combates en la selva lacandona y en el poblado de Ocosingo”. *Ibid.* p. 38.

Paralelamente, la solución que adopta el presidente Salinas para enfrentar al movimiento guerrillero —un cese al fuego unilateral y el nombramiento de un Comisionado para la Paz en la persona de Manuel Camacho Solís— reabre un periodo crítico. El alcance que pronto adquiere el comisionado en los medios de comunicación, la importancia de su gestión y sus ansias, pero también sus posibilidades institucionales para postularse como candidato para la Presidencia, reinstalan un inusual periodo de sucesión. El ambiente se enrarece mientras la campaña del verdadero candidato priista, Luis Donaldo Colosio, no acaba de arrancar por completo. Y cuando finalmente la situación parece aclararse con el auto-descarte que hace Manuel Camacho el 22 de marzo, el magnicidio de Colosio abre otro frente de gran incertidumbre para el futuro político del país.

Este asesinato reafirma la presencia de una situación atípica en el marco de la fuerza institucional de este país. Se trata de una situación de violencia que azotó a la nación de manera sorprendente desde el primer día de 1994 en la frontera sureña del país y que esta muerte trasladó hasta la frontera norte. Situación atípica porque no se había repetido un atentado de esta naturaleza desde el que provocó la muerte de Álvaro Obregón, cuando era presidente electo, en julio de 1928, en los inicios de la vida institucional mexicana.⁶

El magnicidio provocó la más grande y peligrosa crisis política y financiera del sexenio.

En el plano político, el asesinato obliga al Partido Revolucionario Institucional a encontrar rápidamente las modalidades adecuadas para presentar un nuevo candidato y garantizar la continuidad de los poderes constituidos. Además, esta nueva designación otra vez va a ser objeto de presiones inten-

⁶ I. Rousseau, *Modernidad con...*, *op. cit.*, p. 196.

sas y potencia posibles fracturas dentro de la clase política. En un lapso de cinco días, se condensa y se acelera el proceso de auscultación, eliminación y decisión del sucesor, que normalmente transita por etapas y ritos de largo aliento. El 29 de marzo finalmente se “destapa” a Ernesto Zedillo Ponce de León. El designado ofrece la ventaja de la continuidad por lo menos en dos planos: en el proyecto económico y en el equipo salinista, lo cual permite suponer que velará por la integridad y tranquilidad del ex presidente y de su familia. Por otro lado, su cercanía con Colosio (por haber sido su coordinador de campaña) podría ayudar a reunificar a la familia priista.⁷

En el plano económico, el magnicidio colocó el país al borde de un colapso cambiario que sólo lograron contrarrestar el prestigio y el talento de Pedro Aspe.⁸

Las elecciones del 21 de agosto de 1994: un ejercicio de legitimación de la gestión salinista

Ante el deterioro de la situación nacional, las elecciones del 21 de agosto de 1994 adquieren una doble misión legitimadora. Esos comicios deben legar al sucesor un capital de autoridad política del que no pudo gozar Carlos Salinas; de paso, también habrán de convalidar y consolidar al proyecto y al grupo de la spp.

⁷ Ha habido versiones encontradas en cuanto a este episodio. Según Carlos Salinas, él designó a Ernesto Zedillo por respetar la supuesta voluntad de Luis Donald Colosio. Según J. G. Castañeda, esta designación fue inducida por el personaje de Palacio, José Córdoba. Supo aprovechar el desamparo en que se encontraba Salinas para hacer lucir la candidatura de quien le era muy cercano. Ayudó así a Salinas a dismantelar las intrigas y posibles *madruguetas* que diversos grupos priistas estaban tramando.

⁸ “Durante esos aciagos días de fines de marzo y todo abril de 1994, el país perdió 10, 387 millones de dólares de reservas internacionales.” C. Salinas, *México. Un paso...*, op. cit., p. 888.

Al reabrir el expediente de la sucesión, el asesinato de Luis Donaldo Colosio fortalece ese doble desafío.⁹ Carlos Salinas apuesta más que nunca al proceso electoral del 21 de agosto de 1994 para imponer la legalidad y la institucionalidad en contra de la violencia.

Las negociaciones con los diferentes sectores

Para garantizar el correcto desarrollo de las elecciones se adoptan dos series de medidas: la primera va dirigida a la oposición y a los medios internacionales; la segunda procura reagrupar a las fuerzas del partido en torno al candidato.

En enero de 1994, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) creó las condiciones para que las principales fuerzas políticas cooperaran en la negociación de nuevas reglas de competencia electoral. Esa rebelión las obligó a tomar conciencia de que las unía un interés común: un estilo particular de hacer política en el seno de las instituciones existentes.¹⁰

El 27 de enero de ese mismo año, ocho partidos políticos suscriben el Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justi-

⁹ La desenfrenada pugna en que se enfrentan a los diferentes grupos del PRI entre el 23 y el 28 de marzo, las intensas negociaciones entre el jefe del Ejecutivo y esas facciones, y la brutal imposición de Ernesto Zedillo debilitan considerablemente las bases del consenso priista y ponen en peligro las ventajas que ofrece la enorme maquinaria del partido para garantizar su victoria. Un triunfo "transparente" de Ernesto Zedillo permitiría la reunificación del PRI en torno al candidato y futuro jefe de Estado y del partido y al mismo tiempo le daría la autoridad necesaria ante sus bases.

¹⁰ J.F. Prud'homme, "Les élections de 1994: la négociation des règles du jeu", *Trace*, núm. 27, junio de 1995, p. 45.

cia.¹¹ La negociación de las nuevas reglas del juego electoral se desarrolla paralelamente a la campaña por la presidencia. Es apenas el 12 de mayo de 1994 cuando la Cámara de Diputados aprueba por 276 votos (2 en contra y 12 abstenciones) el proyecto de decreto del Consejo General del Instituto Federal Electoral (Cofipe).¹² El PRI reconoce la necesidad de incluir al PRD en la negociación de las reglas electorales a fin de evitar movilizaciones posteriores a la elección. Además, la crisis de Chiapas obliga a innovar de manera acelerada: sondeos, debates televisados, participación de asociaciones civiles,¹³ delegación de la ONU, e introducción de conteos rápidos¹⁴ deben sensibilizar a la opinión pública y fortalecer la credibilidad en las elecciones; de manera paralela se forman grupos con vistas a acelerar la transición política.¹⁵ Éstas son las con-

¹¹ Con excepción del Partido Popular Socialista, los dirigentes y los candidatos a la presidencia del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido del Trabajo, del Partido Verde Ecologista Mexicano y de la Unión Nacional Opositora firmaron un acuerdo para contribuir a la paz en Chiapas. En ese acuerdo sólo se incluían las reformas a las normas electorales.

¹² El Cofipe es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La reforma fomentó la autonomía de esos organismos electorales. Ciertamente es que la Secretaría de Gobernación preside el Consejo General del Instituto Federal Electoral y conserva su derecho de voto; sin embargo los consejeros ciudadanos son mayoría (6 de 11 votos). Esos consejeros son miembros propuestos y ratificados por los partidos políticos; en consecuencia cambian profundamente las modalidades decisivas sobre la organización y la supervisión del proceso electoral.

¹³ Alianza Cívica, el Grupo San Ángel, el ONOEM (organismo de observación electoral), etc. son algunas de las asociaciones creadas en 1994.

¹⁴ Para transmitir los resultados, el Consejo General del IFE inaugura dos sistemas que operan en paralelo: el programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y diversos recuentos efectuados a partir de casillas de prueba que han sido elegidas en todo el país. Este doble sistema, así como la participación de organizaciones civiles, deben evitar el trauma que se vivió en 1988.

¹⁵ El grupo San Ángel, que agrupó diversas personalidades, quiere es-

secuencias directas de los acontecimientos de Chiapas. Al debilitar la pertinencia del nuevo paradigma, estos sucesos violentos introducen subrepticamente la viabilidad de otros referenciales y obligan a reconsiderar el asunto de la transición a la democracia.

El reunificar a un PRI profundamente fracturado pone en juego otras estrategias. La mayor parte de las veces se opta por revalidar los viejos mecanismos que condena el nuevo modelo.

Por una parte, intensas negociaciones en el seno del partido obligan a revisar a favor de los viejos cuadros priistas las listas de candidatos a los puestos de diputados y senadores. Paradójicamente, se vuelven a usar los engranajes ilícitos de la poderosa maquinaria electoral del PRI, lo cual va contrarriente de las reformas electorales emprendidas, por lo demás, de acuerdo con los partidos de oposición. Los principales recursos que utiliza la formación oficial son el acceso de los partidos y de sus candidatos a los medios de comunicación¹⁶ y el financiamiento de sus campañas;¹⁷ éstos también

tablecer un pacto negociado entre los tres candidatos a la presidencia y el gobierno saliente antes de las elecciones presidenciales. El programa de gobierno, la composición del gabinete y el calendario de la transición serían los tres grandes objetos de este pacto. Las elecciones definirían solamente el nombre del presidente.

¹⁶ Un sistema de concesiones otorgadas por el Estado reglamenta los medios electrónicos de comunicación. En tanto que la oposición no dispone de poder adquisitivo para esos espacios, el PRI goza de un acceso casi ilimitado a los medios de comunicación. Ésta fue una de sus principales ventajas durante la última campaña electoral.

¹⁷ Al favorecer un triple sistema de financiamiento, la segunda reforma electoral (1993) proyecta la imagen de un sistema formalmente equilibrado. Pero se trata sólo de una equidad aparente: los límites superiores que determina la ley para el financiamiento de las campañas electorales difícilmente pueden verificarse, de suerte que las autoridades de todos los niveles participan en las campañas políticas y disponen de los recursos públicos que les fueron confiados. El Instituto Mexicano de Opinión Pública

son los vicios principales que alteran el principio y la realización de una competencia leal.

Una vez más, al ejercer mayor presión sobre el régimen, Chiapas (y la violencia en general) pone de manifiesto las contradicciones a las que debe enfrentarse el grupo en el poder: acceder a las demandas de apertura de la oposición al tiempo que se da satisfacción a los reclamos de los viejos priistas.

Las elecciones del 21 de agosto de 1994

Por varias razones, esas elecciones ponen en tela de juicio los cálculos que las diversas fuerzas políticas y sociales habían elaborado desde principios de 1994.

Primero, los comicios vienen a desmentir cuando menos dos creencias fuertemente arraigadas en muchas mentes: la relación proporcional entre el carácter masivo de la participación electoral y el debilitamiento del PRI, y la certidumbre de que una elección que respete las normas de legalidad y transparencia llevaría automáticamente a un mayor debilitamiento del partido. El escrutinio del 21 de agosto desmiente de manera formal ambos dogmas. En efecto, esa consulta fue objeto de una participación sin precedentes en la historia del país (más de 75% del índice de participación reconocido oficialmente) y representó el sufragio más "limpio", más creíble y más vigilado que el país haya conocido a lo largo de su historia reciente (80 000 observadores nacionales y 1 032 observadores extranjeros reunidos, listos para detectar y denunciar la menor falla visible).¹⁸ Como resultado, el PRI fortaleció

(IMOP) (*El Financiero*, 02/09/94) estima en 250 millones de dólares el costo de la campaña de Zedillo, que supera por casi nueve veces la del PAN (35 millones de dólares).

¹⁸ La transparencia en la obtención de resultados y el reconocimiento

sus posiciones en comparación con el último sufragio presidencial del 6 de julio de 1988.

Por otra parte, la fuerza que la consulta concede a Ernesto Zedillo y a todo el partido oficial pone en duda la utilidad de una coalición gubernamental. El PRI no sólo gana las elecciones presidenciales, sino que también obtiene una amplia mayoría en la Cámara de Diputados (300 de 500 curules) y una presencia mayoritaria en el Senado y la Asamblea de Representantes. Esos resultados restringen las negociaciones entre las diferentes facciones del PRI.

No obstante, aunque los resultados electorales muestren la victoria de la legalidad sobre la violencia, un nuevo asesinato, el del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, hace perder todo el terreno ganado. Las previsiones vuelven a embrollarse.

Las previsiones poselectorales

El asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI, vuelve a enfriar el optimismo que empezaba a surgir entre los hombres de la SPP.¹⁹ Ruiz Massieu era uno de los amigos íntimos de Salinas.²⁰

del triunfo de Ernesto Zedillo por su rival más cercano, Diego Fernández de Ceballos, fortalecen de manera definitiva la credibilidad de las cifras y aseguran una relativa tranquilidad después de las elecciones.

¹⁹ Salinas lo acababa de nombrar secretario general del PRI porque había denotado un claro compromiso con las reformas que su gobierno había emprendido. C. Salinas. *México. Un paso...*, *op. cit.*, p. 891.

²⁰ "Durante su sexenio, Carlos Salinas de Gortari dependió de la habilidad de tres operadores leales: Luis Donald Colosio, José Francisco Ruiz Massieu y Raúl Salinas de Gortari. Colosio era el hombre encargado de organizar las bases de un partido reformado. Francisco Ruiz Massieu y Raúl Salinas fueron encargados de llevar a cabo el trabajo sucio; como informadores políticos y económicos realizaban las negociaciones 'financie-

Para la oposición (y también para los miembros de la *nomenklatura* priista), el carácter irrefutable de la victoria electoral de Ernesto Zedillo anula la posibilidad de abrir espacios y conductos para redefinir el proyecto de país. Según Castañeda, “la elección no permitió empezar a construir espacios y conductos para que el descontento popular en México y las profundas fracturas de las élites mexicanas pudieran expresarse fiel y libremente. De allí que las divisiones entre las élites [...] se sigan dirimiendo por otros métodos.”²¹ Una de sus manifestaciones sería el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu. Este segundo crimen reinstaura el ciclo de inestabilidad política y económica que las elecciones del 21 de agosto parecían haber parado en seco. El asesinato subraya fuertemente el cambio que se ha dado en la situación política: para garantizar el poder ya no es suficiente ganarlo en las urnas.

El brote de la violencia, las acusaciones que Mario Ruiz Massieu –hermano de la víctima que había sido encargado de la investigación del crimen– lanza en contra ciertas facciones del PRI, las sospechas cada vez más fuertes que pesan sobre la posibilidad de una infiltración de ciertos medios políticos por los cárteles de la droga vienen a sumarse a las presiones normales que ejercen sobre el candidato electo los clanes y los sectores integrantes de la “familia revolucionaria” a modo de garantizar su posición en el futuro gabinete.²²

Ese estado de cosas debilita de manera definitiva la confianza del mundo financiero y económico nacional e internacional en el gobierno mexicano.²³ A fin de evitar el pánico

ras y físicas’ lo cual les trajo la antipatía y el desprecio de los ‘jefes’ y de la oposición”. J. Womack, *El Financiero*, 17, octubre. de 1995.

²¹ Jorge G. Castañeda, *Sorpresas te da la vida*, *op. cit.*, p. 152.

²² La muerte del cardenal Posadas ocurrida en 1993 lanza una señal de alarma: no se excluye la cooperación entre los cárteles de traficantes y ciertos grupos políticos.

²³ Aunque la rebelión indígena contribuye a deteriorar la imagen que

de los mercados financieros, el gobierno utiliza hasta la saciedad determinados instrumentos como la variación en la composición de la oferta de obligaciones públicas. Las autoridades abandonan toda prudencia en materia de política monetaria. El debilitamiento financiero aumenta tras las elecciones presidenciales. Los elementos generadores de inestabilidad política y social persisten en un momento en que es habitual la inestabilidad que provoca el relativo vacío de poder.

Pese a la victoria que representaron las elecciones del 21 de agosto de 1994 para la gestión del grupo de la SPP, los últimos meses del sexenio se caracterizan por una creciente incertidumbre. Tradicionalmente la composición del gabinete y el discurso de toma de posesión suelen restaurar la unidad de los priistas y contrarrestar la gran tensión imperante. Pero esos viejos remedios ya no se adecuan a las nuevas exigencias. Antes, el nuevo presidente debía contemporizar sobre todo con las demandas contradictorias de las camarillas del PRI. Empero, el TLC y las nuevas relaciones de fuerza entre los partidos políticos han multiplicado las presiones que pesan sobre el presidente, y ahora las facciones priistas son sólo un actor entre varios, a pesar de seguir predominando.

¿Cómo satisfacer demandas tan opuestas —a fin de evitar esos niveles de violencia— al tiempo que se mantienen las posibilidades de llevar adelante el proyecto de Salinas? Ésta es la crucial interrogante a la que habrá de responder el nuevo equipo. De su capacidad de respuesta dependerá el futuro del proyecto de la SPP.

trataba de proyectar el equipo en el poder, la inestabilidad financiera sólo se instala a partir del asesinato de Colosio.

**ERNESTO ZEDILLO: ¿IMPUGNACIÓN, REDEFINICIÓN O CONTINUIDAD
DEL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN?**

Los primeros veinte días de la administración de Zedillo: la continuidad del proyecto de la SPP

Los primeros veinte días de la nueva administración bien podrían considerarse como la “crónica de una continuidad anunciada”. Los hombres, el discurso de toma de posesión, y las principales plataformas administrativas aseguran la continuación del proyecto SPP, aunque el flamante mandatario haya introducido elementos nuevos para enfrentar los desafíos que caracterizan al año de 1994.

¿Quién es Ernesto Zedillo, ese nuevo presidente que llega a la cúspide del Estado por casualidad?

A punto de cumplir cuarenta y tres años cuando asume el poder (nació el 27 de diciembre de 1951), Zedillo no estaba preparado para esa responsabilidad. Sin discusión, es un hombre distinto de sus predecesores. Su trayectoria familiar, educativa y cultural lo hacen producto de una cultura híbrida: mexicana y estadounidense. Desde 1964, es el primer presidente que nace y se educa fuera de la capital.²⁴ Norteño de Mexicali, ciudad fronteriza de Baja California, crece en un ambiente caracterizado por un rápido desarrollo económico y un enorme flujo de inmigrantes. A diferencia de los jefes de Estado anteriores, proviene de un medio socioeconómico modesto. En fin, sus relaciones con el grupo de la SPP son más bien tardías. No es fundador del equipo, ni siquiera uno de sus pilares; y aunque presenta el perfil requerido en términos de formación educativa y administrativa, se trata de un recién llegado. Más que su

²⁴ También es el primer presidente que no pasa por la UNAM, *alma mater* de los presidentes y de la mayor parte de quienes integran los distintos gabinetes. Ernesto Zedillo estudió su licenciatura en economía en el Instituto Politécnico Nacional (IPN).

perfil personal, los lazos privilegiados que ha establecido con Leopoldo Solís dan origen a su pertenencia al grupo. Antiguo alumno de Yale y promotor activo de los centros académicos estadounidenses, Solís en cierto modo es padre del nuevo paradigma. Con la misión de formar un pelotón de excelencia de nuevos diplomados, los ha reunido y ha estimulado de manera incansable sus inquietudes intelectuales. Más concretamente, Ernesto Zedillo debe a Francisco Gil Díaz su ingreso a la SPP. Gracias a él, consigue su primer puesto importante en 1987, como subsecretario de una SPP dirigida entonces por Pedro Aspe. A diferencia de Colosio, que se había familiarizado durante largo tiempo con el mundo de la política, Zedillo representa el prototipo del "tecnócrata": un economista brillante pero neófito ante las negociaciones del ambiente político.

Sumamente breve (no dura más que cuarenta y cinco minutos), su discurso de toma de posesión define las grandes prioridades.

Desde un principio Ernesto Zedillo sitúa su gobierno como continuación del anterior. En contra de las reglas implícitas del sistema, la gestión precedente es objeto de reconocimiento público: Zedillo elogia calurosamente al ex presidente y a Luis Donald Colosio, el heredero que Salinas había elegido.²⁵ Ese agradecimiento al maestro pretende tranquilizar al mundo empresarial respecto a las orientaciones de la nueva gestión.²⁶

²⁵ "Un presidente que ha gobernado con visión y que, con inteligencia y patriotismo, ha concebido profundas transformaciones y las ha sabido llevar con gran determinación. Le expreso todo mi respeto y mi reconocimiento. Estoy cierto de que Carlos Salinas de Gortari tendrá siempre la gratitud y el aprecio del pueblo mexicano." El discurso de toma de posesión, por tradición, trata de establecer una distancia con la gestión anterior. Aun cuando Salinas fue el primero en faltar a la regla, no se mostró tan elogioso hacia su predecesor.

²⁶ También el 9 de diciembre, ante el Congreso de la Unión, Zedillo elogia la política económica de su antecesor.

El proyecto de gobierno parece estar en continuidad –en sus grandes líneas– con el anterior.²⁷ Incluso las nuevas orientaciones integran una estrategia de consolidación que el propio Salinas recomendaba. Es más, antes de su muerte, Luis Donaldo Colosio las había anunciado: un desarrollo “sostenible”, es decir un crecimiento económico orientado al bienestar familiar y basado en la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. En el centro del paradigma, encontramos que la responsabilidad social de los marginados del crecimiento es prioridad de esa administración. En tanto que las políticas salinistas habían procurado el apoyo de dos clases sociales extremas: los “grandes” (hombres de negocios, políticos, etc.) y los muy pobres; la administración siguiente apunta a las clases medias. Si el concepto de modernización era una idea cardinal para Salinas, la de justicia ocupa el centro del discurso de toma de posesión zedillista: “un México donde reine la justicia para todos”. Esta idea manifiesta una doble necesidad: que el proyecto modernizador sea accesible a todas las categorías sociales, y que sus resultados sean tangibles y penetren en el tejido social. También pretende contrarrestar la violencia y la impunidad que estallaron durante 1994. Si el arranque del proyecto exigió la cooperación de los grandes, su consolidación requiere de la ayuda de toda la población. Siendo un proyecto elitista, la “reforma de la Revolución” debe democratizarse. Chiapas lo recuerda. Será cosa de hacer compatibles los índices macroeconómicos con la canasta básica (“la

²⁷ “Seguiremos luchando contra la inflación para lograr un crecimiento sostenido en beneficio de todos [...]. Para no destruir la estabilidad que ha costado tantos sacrificios al pueblo mexicano [...], mantendremos una estricta disciplina en las finanzas públicas. El crecimiento sostenido exige un panorama de estabilidad económica y financiera que garantice la certidumbre y la confianza para ahorrar, planificar, invertir y trabajar de manera productiva. Eso exige reglas claras y trato justo para todos”.

meta de la política económica debe ser el creciente bienestar de cada persona y de su familia”) en tanto que se hace prioritaria la reforma política, relegada a un segundo plano durante el gobierno de Salinas. El propósito común es acabar con el centralismo exorbitante: una reforma electoral definitiva que vaya aparejada a la independencia del PRI ante el presidente, la separación y el equilibrio de los tres poderes federales, y una regionalización que descansa en la autonomía fiscal de las municipalidades y los estados. Por último, la lucha contra la pobreza y la cruzada nacional por la educación son dos ejes importantes para consolidar el paradigma salinista. Ante la situación en Chiapas, Zedillo asume igualmente el “alto al fuego” por parte del ejército.

La gestión zedillista se presenta como la fase de aterrizaje del paradigma modernizador. Los hombres que asumirán la correcta conducción de la última etapa tendrán que ser finos conocedores de ese referencial.

El grupo SPP en el nuevo gabinete

La influencia del ex presidente en los puestos clave del nuevo gabinete es tan fuerte que se le tilda de “gabinete de transición”.

Con excepción de Pedro Aspe y Francisco Gil Díaz, los allegados de Carlos Salinas conservan el dominio de la conducción económica. La mayor parte de los economistas “puros y duros” de la SPP forma el gabinete económico. Bajo la férula del nuevo responsable de Hacienda, Jaime Serra Puche, los pupilos del grupo SPP que todavía eran subsecretarios de 1989 a 1994 llevan las riendas de la economía nacional: Herminio Blanco, Guillermo Ortiz Martínez, Carlos Ruiz Sacristán, Rogelio Gasca Neri. El Distrito Federal y la Secretaría de Relaciones Exteriores también se ponen en manos de economistas que habían ejercido elevadas responsabilidades du-

rante el gobierno anterior: Óscar Espinosa Villarreal y José Ángel Gurría Treviño, respectivamente. Como complemento del programa económico, la política social queda bajo control salinista –primero en manos del clan Pronasol que sigue dirigiendo Carlos Rojas Gutiérrez, el único que conserva la misma posición–. También pertenecen al grupo Arturo Warman, Miguel Limón Rojas y Julia Carabias.²⁸ En cambio, en el plano político Zedillo se independiza de su predecesor. Un hombre de su entera confianza, Esteban Moctezuma Barragán, se encarga de la política interior, pese a su inexperiencia y a su extrema juventud.²⁹ La educación, campo relacionado tanto con la política como con la economía, también se confía a un allegado del presidente: Fausto Alzati. Y sobre todo, el mandatario pone en manos de la oposición (PAN) una de las instancias fundamentales en esos agitados tiempos: la Procuraduría General de la República.³⁰ Por otra parte, Zedillo integra en su equipo a ciertos colosistas reconocidos: a Santiago Oñate Laborde, secretario de Trabajo y Previsión Social, y a Liébano Sáenz, secretario particular del presidente de la República. En fin, otros nombramientos son producto

²⁸ Arturo Warman es un intelectual independiente que pronto abraza las tesis salinistas. Como procurador agrario (en 1992) participa con Luis Téllez Kuenzler en la elaboración del Programa de Apoyo Directo a los Campesinos (Procampo). Miguel Limón Rojas primero es subsecretario de Población y Servicios Migratorios en Gobernación (1988-1992) y luego funcionario de la Sedesol a fines del sexenio salinista. Julia Carabias, ex militante del Movimiento de Acción Popular (MAP) de los años setenta y luego del Partido Socialista Unificado Mexicano (PSUM) se une al equipo salinista y es integrante de la Sedesol.

²⁹ Esteban Moctezuma Barragán habría sido oficial mayor de Ernesto Zedillo en la SPP de 1989 a 1992, y a partir de entonces en la SEP.

³⁰ Tras desempeñarse como secretario adjunto del PAN y representante de este partido ante el Consejo General del Comité Federal Electoral y del Instituto Federal Electoral, Fernando Antonio Lozano Gracia es elegido diputado en 1994 y, desde el 1° de noviembre, coordina a la fracción parlamentaria panista.

de negociaciones diversas.³¹ La composición del grupo de la presidencia –salinistas allegados a Zedillo– subraya la continuidad entre ambas administraciones (Luis Téllez, Carlos Salomón, Liébano Sáenz y Germán Fernández).

Esos nombramientos simbolizan la continuación del espíritu y de la letra de los grandes proyectos salinistas (y del grupo de la SPP). Como observa Alejandro Ramos:

Salinas no ha perdido nada de su poder ni de su influencia sobre gran cantidad de grupos que integran la clase política mexicana. Estos grupos habían trabajado durante mucho tiempo con uno de los gobiernos más fuertes y una de las personalidades más sobresalientes. Aun cuando deben su lealtad al nuevo jefe de Estado, las personas cercanas a Salinas no podrán evitar escuchar con atención sus recomendaciones.³²

Además, se profundizan las características que identificaban primordialmente al grupo de la SPP. El nuevo gabinete está constituido por individuos sumamente jóvenes (de cuarenta a cuarenta y cinco años en promedio para el gabinete restringido, y de treinta y cinco años en los peldaños inferiores), economistas con diplomas superiores (en su mayor parte doctorados), cuyo cúmulo de cargos en las instituciones financieras y económicas de la administración pública no puede colmar su carencia de capital político. La extrema juventud y la inexperiencia de esos individuos colocados en terrenos estratégicos provocan reacciones negativas. José Ángel Conchello, miembro del Comité Ejecutivo del PAN y senador espone:

Cada uno de ellos es un personaje maravilloso; algunos son talentosos, otros son casi genios. Sin embargo, como equipo que

³¹ Los nombramientos de Silvia Hernández en Turismo y de Ignacio Pichardo Pagaza en Energía son compromisos personales que Zedillo contrajo con ciertas facciones priistas.

³² A. Ramos, *El Financiero*, 08/12/94.

va a dirigir la nave de la nación en estos momentos tormentosos, el gabinete presidencial es un fiasco mal disimulado [...]; son demasiado jóvenes y tienen una competencia interesante que desgraciadamente es ajena a los puestos que les fueron asignados [...]. Esto traduce el desprecio del jefe de Estado por la experiencia política y pretende demostrar que los jóvenes “tecnócratas” que provienen de El Banco de México son hombres aptos para llevar a cabo todas las actividades de la alta función pública.³³

Se puede contar con los dedos de una mano a los viejos cuadros del partido incluidos en el gabinete.³⁴ En cambio los financieros se llevan la mejor tajada: Gilberto Borja Navarrete, antiguo dirigente del grupo más importante en el campo de la construcción de Latinoamérica, dirige Nafinsa; Borja se agrega a una lista en la que ya se incluyen Guillermo Güemes y Vicente Gutiérrez Camposeco. En puestos al parecer menos visibles volvemos a encontrar grandes nombres ligados al grupo SPP: Jorge Espinosa de los Reyes, Gustavo Petriccioli, Ernesto Marcos Giacomani, Juan José Páramo, Oscar Espinoza, José Ángel Gurría y Arturo Ortiz, por citar sólo a unos cuantos.

En otras palabras, se reafirma el grupo de la SPP. Volvemos a encontrar la división entre gabinete económico y gabinete político: el primero manifiesta una homogeneidad entre actores que no posee el segundo. Es una herencia directa que se remonta a 1982. La excepción es el equipo de Pedro Aspe en Hacienda, que desaparece del mapa: “cuarenta y ocho horas después de la toma de posesión, se inicia el desmantelamiento del servicio civil de carrera en el área fi-

³³ J. A. Conchello, *El Financiero*, 08/12/94.

³⁴ Esto es cierto por lo que toca al principio de la gestión de Zedillo. En cambio, muy pronto la clase política tradicional recobra peso y obliga al presidente a contemporizar negociando, por ejemplo, numerosos puestos políticos y administrativos importantes.

nanciera del gobierno federal".³⁵ Permanece allí la rama de los vencedores dentro del grupo de esa secretaría, pues los adeptos a Manuel Camacho, salvo algunas excepciones, están con un pie afuera.³⁶ Y, entre el grupo de vencedores, el clan ITAM/Yale ocupa un lugar codiciado. El Instituto Tecnológico Autónomo de México ha desempeñado un papel importante en la formación interna de la camarilla de Zedillo. Su concepción macroeconómica está representada allí por cuatro personajes que han laborado bajo sus órdenes en Hacienda: Carlos Ruiz Sacristán (Pemex), Luis Téllez (Coordinación de la Presidencia), Guillermo Ortiz Martínez (Comunicaciones) y José Ángel Gurría (Relaciones Exteriores).

Más que los hombres de la SPP, ese gabinete nos presenta a sus hijos. Encaramada ya en las subsecretarías de Estado, la segunda generación SPP entra masivamente. Queda por hacer un estudio para demostrar que los "hijos de la SPP" tienen una sensibilidad política más mellada que sus mayores. Ellos no han gozado de la educación informal que entonces se impartía (en los años 1982-1987) en la escuela de la dependencia. Por tener que forjar el nuevo paradigma, allí se adquiriría un bagaje político mínimo. Por su parte, los recién llegados son técnicos: su tarea principal consiste en aplicar y reajustar un modelo elaborado en otros lugares y otros tiempos. En ese sentido, la conformación del gabinete corresponde al principio que Salinas ya exponía a partir de 1992: el cambio de paradigma –la reforma de la Revolución– exige un cambio generacional.

Esa preeminencia del grupo de la SPP en la configuración del gabinete se inscribe en la óptica del sexenio siguiente: a ese respecto, Jaime Serra Puche constituye una pieza clave para el año 2000.

³⁵ C. Salinas de Gortari, *México. Un paso...*, *op. cit.*, p. 1114.

³⁶ Por ejemplo Manuel Aguilera, brazo derecho de Camacho durante el sexenio anterior, es enviado al ISSSTE.

Por último, en términos de *real politik*, el pluralismo sustituye a los viejos sectores priistas en beneficio de los representantes de las corrientes y los partidos políticos de oposición. Anteriormente los partidos satélites se encargaban de ese papel. Durante la administración de Salinas el PAN había tomado la estafeta. De algunas administraciones para acá, el lento desplazamiento de los sectores del “tricolor”³⁷ favorece a los “tecnócratas”, vinculados al presidente más que al partido. La integración de la oposición forma parte de una nueva etapa y en lo sucesivo ésta reclama sin cortapisa lo que es suyo.³⁸

Fiel a las tradiciones, desde su llegada Ernesto Zedillo propone una serie de modificaciones en la estructura administrativa. Algunas pretenden evitar una inútil duplicación de tareas; en esta categoría se incluyen los departamentos adscritos a la SHYCP, la Secofi y la SEP. Otros cambios son producto de la modernización.³⁹ Por último, otros más apuntan a transformaciones políticas y constitucionales: —mayor autonomía para los órganos de justicia (sobre todo la Suprema

³⁷ El adjetivo “tricolor” designa al mismo tiempo los colores de la bandera nacional y los del partido oficial, para subrayar la simbiosis PRI-nación.

³⁸ En Chiapas, Robledo renuncia al partido para gobernar en nombre del pluralismo e incorpora a varios de sus amigos, algunos de ellos militantes de la oposición, incluido el PRD. En el Departamento del Distrito Federal se negocian puestos con la oposición. La inclusión de Lozano Gracia también es reconocimiento de la pérdida de hegemonía priista y de la creciente presencia del PAN en la vida nacional.

³⁹ A consecuencia de la privatización de entidades paraestatales, la antigua, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, ve su campo de acción reducirse a la Energía. Por su parte, en nombre de una política global del campo, la SARH crece a Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGDR) y engloba incluso a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). La creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) absorbe y fusiona a diferentes células administrativas (la Secretaría de Pesca, la Subsecretaría del Medio Ambiente de Sedesol y la de Recursos Naturales).

Corte)— o la aplicación del federalismo— la Secretaría de Salud será flanqueada por direcciones regionales dotadas de consejos consultivos en tanto que el centro atiende aspectos normativos.

No obstante, esas modificaciones no perturban la racionalidad de la organización administrativa que instauró Salinas. El cerebro de la administración pública —la instancia que sustituía a la vieja SPP en sus funciones directivas— permanece inmutable. Desde luego, se trata de la Coordinación de la Presidencia de la República. Por otra parte, Luis Téllez, el hombre que la dirige, es producto puro del grupo de la SPP.⁴⁰ Este especialista presenta muchos rasgos comunes con su predecesor, José María Córdoba Montoya (en particular una formación muy avanzada en economía). Pero además de la similitud de personalidades, las funciones de la Coordinación de la Presidencia son las mismas, pues escapó a la oleada de modificaciones constitucionales.⁴¹

Sin embargo, lejos de tranquilizarse los medios económicos nacionales e internacionales manifiestan su inquietud. Y esto se advierte desde las primeras horas del anuncio del gabinete.

A las 12:30 horas del último día de noviembre de 1994, se anunció el gabinete del presidente Zedillo. De inmediato la

⁴⁰ Luis Téllez ha sido el brazo derecho de Pedro Aspe. Asesor del subsecretario de Programación y Control Presupuestal, director del sector externo y del control presupuestal de la SPP, será director general de Planificación Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1988-1990, antes de pasar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como subsecretario de Estado. Especializado en teoría monetaria, economía internacional y finanzas privadas, fue alumno de Rudiger Dornbusch en el MIT.

⁴¹ Esa coordinación desaparecerá muy pronto, como signo inequívoco de la diferencia en el estilo de gestión entre el nuevo jefe de Estado y su antecesor.

Bolsa Mexicana de Valores, tras dos semanas de alzas continuas que acumulaban casi 10% de ganancias, inició una caída que continuó hasta la fatídica devaluación. ¿Por qué cayó la Bolsa? Los inversionistas financieros reprobaron el nuevo gabinete. Lo consideraban 'inexperto' y recriminaban la ausencia de Pedro Aspe en la cartera de Hacienda. Durante varios años Aspe había construido un capital de credibilidad y de confianza.⁴²

En esa etapa políticamente compleja, la ausencia de un experto de las finanzas en tiempos de crisis y la fragilidad que muestra el nuevo gabinete infunden temor en los medios financieros y económicos. Fortalecen esos temores las redobladas presiones políticas que se manifiestan desde los primeros días.

Las presiones políticas y la crisis económica

Desde un principio se entabla una verdadera lucha entre los diferentes grupos políticos refractarios a la continuidad salinista y al nuevo jefe de la nación. Esos grupos tratan de poner a prueba a la nueva administración, valorar sus competencias políticas y recuperar los espacios perdidos. Muy pronto la acumulación de puntos neurálgicos –los conflictos postelectorales (Veracruz, Tabasco y Chiapas) y un renuevo del vigor zapatista– evidencia las carencias del nuevo equipo, así como su aislamiento ante el resto de las facciones priistas descartadas del gabinete.⁴³ Hay un signo inequívoco: si bien el nuevo gabinete y el mensaje presidencial debían provocar

⁴² C. Salinas de Gortari, *México. Un paso...*, *op. cit.*, p. 1114.

⁴³ Su resentimiento, agravado ya por las sospechas que Mario Ruiz Massieu ha hecho pesar sobre los cuadros del partido en noviembre de 1994, se ve exacerbado por su exclusión del nuevo gabinete. En su mayor parte quedan "desempleados" pese a que disponen de una experiencia administrativa y política impresionante.

el resurgimiento de la confianza en el sector privado, la Bolsa no deja de bajar durante todo el mes de diciembre de 1994. Las propuestas gubernamentales no obtienen la adhesión de los grupos interesados. El nuevo programa económico que presenta “el hombre de Washington” y gran negociador del TLC, Jaime Serra Puche, no calma en modo alguno los temores y la incertidumbre de los diferentes actores. Las respuestas tibias y vacilantes del jefe del Ejecutivo y del titular de Gobernación ante las distintas presiones a que está sometido el gobierno provocan la huida de capitales especulativos y el nerviosismo de la Bolsa. Chiapas arde de nuevo y Marcos declara con sorna: “ustedes tienen una rebelión indígena en el sureste [...]. No desperdicien su inteligencia creando comisiones plurales que acabarán por provocar la guerra [...]. El conflicto no se limita a cuatro comunidades; le han mentado, señor Ernesto Zedillo, siempre le han mentado”.⁴⁴

Esa declaración inquieta a los medios financieros. El 19 de diciembre, la Bolsa se hunde (baja 4.15%) y el día 21 la población se entera con estupor del *madruguete* cambiario (el sorpresivo ajuste de la tasa de cambio) realizado a la antigüita.⁴⁵ El gobierno activa un Plan de Emergencia Económica (PEE) y entabla conversaciones con los diferentes organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, gobierno estadounidense, etc.) a fin de salir del atolladero en que lo ha puesto la reciente devaluación.

Ese ajuste monetario provoca una triple crisis. Por remitir súbitamente a los años 1981-1982, esta devaluación afecta

⁴⁴ Marcos, el célebre subcomandante del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, juega la carta de la desestabilización política. En vista del resultado electoral en Chiapas, favorable al candidato oficial, amenaza con reanudar la guerra. El espectacular avance de los zapatistas el 20 de diciembre, cuando ocupan por sorpresa 38 comunidades, parece confirmar la exactitud de aquella “bravata”.

⁴⁵ El ajuste fue anunciado a las cuatro de la mañana del 20 de diciembre de 1994.

psicológicamente a los mexicanos: parece confirmar una vez más la falta de confianza de la población respecto a la posibilidad de salir adelante. Por otra parte, *ipso facto* se devalúa fuertemente la imagen del *Tlatoani* (Carlos Salinas de Gortari). En fin, al sobrevivir una crisis (cierto es que latente) del sector financiero y productivo del país se reanudan dos debates: el de los “tecnócratas” contra los “políticos” y el de los modelos de desarrollo. Contra todo lo esperado, cuando se preveía que la política iba a ser el gran escollo de la nueva administración, las cuestiones económicas y financieras abren de nuevo un frente de incertidumbre.

Tres parámetros explican el problema económico y financiero mexicano, cada uno de ellos contribuye al debilitamiento de las variables económicas; su acumulación produce una mezcla explosiva.

El origen del problema son los errores estratégicos cometidos por el antiguo jefe de Estado, Carlos Salinas de Gortari. En efecto, la reforma del Estado se sustentaba en la reactivación económica. La estrategia del esquema salinista era una apuesta fantástica y, al mismo tiempo, sumamente peligrosa. Una de las grandes debilidades de la economía mexicana era el déficit de la balanza de pagos. En un principio el gobierno quiso paliarla renegociando la deuda. Ante la insuficiencia de esta estrategia, el Ejecutivo eligió entonces salvar la balanza en cuenta corriente apoyándose sobre todo en operaciones de capital: atraer recursos por otros métodos y dejar el déficit al libre juego del mercado. Esta elección fue producto de los compromisos del país con Estados Unidos en materia comercial, de las exigencias de la clase media (control de la inflación y dólar barato) y de las convicciones liberales del círculo de colaboradores cercanos a Salinas. Sin embargo, ese esquema descansaba casi exclusivamente en la entera confianza de los inversionistas y no en la producción nacional, única fuente verdadera de riqueza. El éxito de la apuesta dependía del factor “tiempo”: que la confianza de los

inversionistas durara lo suficiente para que el aparato productivo nacional volviera a orientarse hacia la exportación.

Las sorpresas de 1994 –Chiapas y los asesinatos– generaron un clima de incertidumbre que el gobierno intentó calmar con la ayuda de una serie de medidas, verdadera huida hacia adelante destinada a garantizar el desarrollo adecuado de las elecciones. El éxito de esa operación debía ser suficiente para restablecer el clima de confianza necesario para que evolucionara convenientemente. El excelente desempeño de Pedro Aspe al frente de Hacienda durante la crisis desatada por el asesinato de Colosio, así como la buena conducción del proceso electoral de agosto, permitían presagiar un fin de sexenio menos agitado en el ambiente económico interno. Sin embargo, el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu a finales de septiembre de 1994 y las acusaciones del fiscal (su hermano) contra funcionarios del partido fueron testimonio de la amplitud de las fracturas internas del PRI. Se adujo que estos hechos, sumados al fallecimiento de Diana Laura Riojas de Colosio, habrían provocado una fuerte salida de divisas. Además, el cambio de la política financiera estadounidense desde febrero de 1994 –aumento de las tasas de interés–, con un súbito incremento de la tasa de rendimiento de los fondos federales a mediados de noviembre, acrecentó la salida de divisas en ese momento. En este difícil panorama, la reanudación de actividades de los rebeldes a principios de la gestión zedillista anuló los beneficios de las elecciones del 21 de agosto de 1994 en términos del retorno a la confianza. En efecto, esas causas políticas y la gran inexperiencia del nuevo gabinete –en particular del gabinete económico– acabaron por deteriorar de manera definitiva la situación, razón por la cual los capitales huyeron.⁴⁶

⁴⁶ De acuerdo con cierto informe del FMI los “capitales golondrinos” son mexicanos, lo que permitiría suponer la existencia de una operación montada para desestabilizar a la economía nacional con la finalidad de re-

Para terminar, la propia devaluación fue realmente muy mal administrada. Por un lado, no solamente prevaleció una fuerte desorganización en el grupo encargado de preparar la devaluación (los miembros del PECE reunidos alrededor del gabinete económico y del presidente) y fue notable la ausencia de un programa claro para acompañarla, sino que además, al parecer, el gobierno concedió información privilegiada sobre la inminente devaluación —información que los empresarios utilizaron para cubrir sus deudas en dólares—.⁴⁷ Por otro lado, ante la reiterada negativa de una devaluación que sostiene el gobierno de Zedillo, la apertura de 15% de la banda de flotación anunciada en la madrugada del 20 de diciembre toma desprevenida a la administración Clinton. Este modo de proceder, tradicional en México, no agrada a Washington.⁴⁸ Es preciso esperar hasta el 10 de enero de 1995 para que se presente un programa de rescate financiero. Por otra parte, la falta de firmeza en la conducción de la devaluación desacredita aún más a la nueva administración. La sucesión de medidas y de ritmos elegidos y la multiplicación de versiones oficiales sobre la responsabilidad de la si-

cuperar espacios políticos. Carlos Abedrop, ex presidente de los banqueros mexicanos (en 1982) confirma esta versión en *Proceso*, enero de 1995.

⁴⁷ Para tratar de detener la hemorragia el gobierno había emitido 600 millones de tesobonos en dólares a la paridad pactada. Quiénes tenían información privilegiada sobre la disposición del gobierno de modificar el régimen cambiario y pasar a la libre flotación aprovecharon la circunstancia y en unas horas cambiaron pesos por dólares. Entre el 20 y el 21 de diciembre unos cuantos mexicanos vaciaron 4 633 millones de dólares de las reservas internacionales. Banco de México, *Informe anual 1994*, p. 199, en C. Salinas de Gortari, *México. Un paso... op. cit.*, p. 1124.

⁴⁸ Lloyd Bentsen, secretario del Tesoro (principal interlocutor de México en Washington), tuvo que renunciar a su puesto. El descontento estadounidense obligó a su interlocutor mexicano, Jaime Serra Puche, a explicar inmediatamente la situación al país vecino. El TLC prohíbe en lo sucesivo cualquier gestión que se pliegue a las viejas reglas no escritas del sistema.

tuación son las dos fuentes de desconfianza que resienten los estadounidenses.⁴⁹

¿Qué significa entonces ese trauma económico respecto al proyecto de la SPP, cuando el espectacular restablecimiento de la economía mexicana representaba la mejor carta que podían mostrar Salinas y su grupo, incluso tras el año políticamente arduo de 1994?

Como prueba de un fracaso en relación con las metas fijadas, esa devaluación debería haber puesto en duda la pertinencia del proyecto y sobre todo del proyecto económico. Sin embargo, de manera general, el “alto mando”, el paradigma y la estructura administrativa siguieron siendo los mismos durante esos primeros días de 1995.⁵⁰

Examinemos rápidamente los reajustes efectuados inmediatamente después del 20 de diciembre de 1994.

La continuidad del proyecto SPP

La devaluación del 20 de diciembre de 1994 no significa en absoluto la muerte del proyecto de desarrollo instaurado por el grupo de la SPP, sino sólo un contratiempo. En efecto, el hecho no tuvo una influencia apreciable en la composición del alto mando ni en el paradigma o en la estructura admi-

⁴⁹ A solicitud del sector privado y de Jaime Serra Puche, responsable de Hacienda, el jefe del Ejecutivo acepta ampliar en 15.3% el margen de fluctuación del peso ante el dólar. Frente a la insuficiencia de esa medida, el gobierno libera la paridad y deja flotar la moneda. Por otra parte, las autoridades presentan sucesivamente a diferentes chivos expiatorios: primero los zapatistas, luego la administración anterior, a quien se acusó de haber ocultado la situación económica y financiera del país.

⁵⁰ A consecuencia de la fuerte presión de los “viejos” cuadros políticos para retomar en sus manos el control de la situación, en el transcurso del sexenio se modifican un poco las políticas de reclutamiento del alto mando. Pero, en lo esencial, la orientación del paradigma sigue siendo la misma.

nistrativa. Desde luego, esos parámetros pueden fluctuar en el mediano plazo de acuerdo con la correlación de fuerzas en presencia: ni el éxito ni la definición del proyecto de cambio social están garantizados ni son definitivos. Sin embargo, este examen nos permitirá aportar algunas precisiones sobre la redefinición de las grandes orientaciones del grupo en el poder. El equipo victorioso, en esa implacable lucha entre las diferentes facciones del partido oficial, marcará los contornos del proyecto modernizador.

Aunque la devaluación haya traído algunos cambios en las secretarías, el gabinete en general no sufre modificaciones profundas.

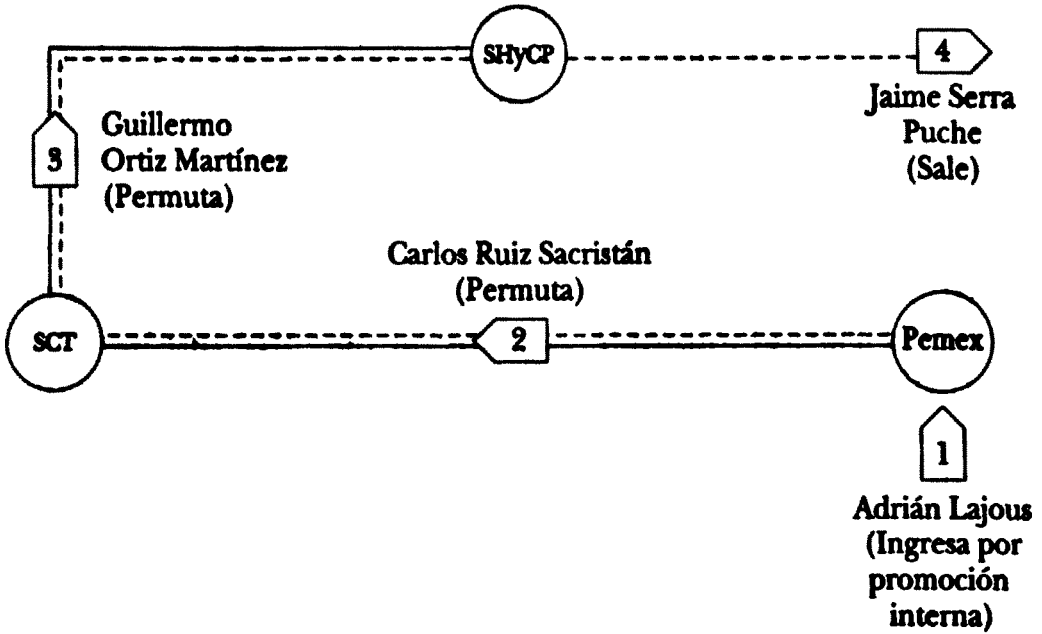
La renuncia del responsable de Hacienda, Jaime Serra Puche, el 28 de diciembre es la única consecuencia directa de la devaluación. La segunda renuncia, la del secretario de Educación es consecuencia indirecta. Un tanto debilitado por la crisis monetaria, el equipo en el poder tiene que ceder ante las presiones de que es objeto.⁵¹ El cambio en esas dos secretarías provoca modificaciones en seis subsecretarías de Estado.

Los esquemas siguientes muestran las grandes permutas efectuadas tras la devaluación del peso, el 20 de diciembre de 1994.

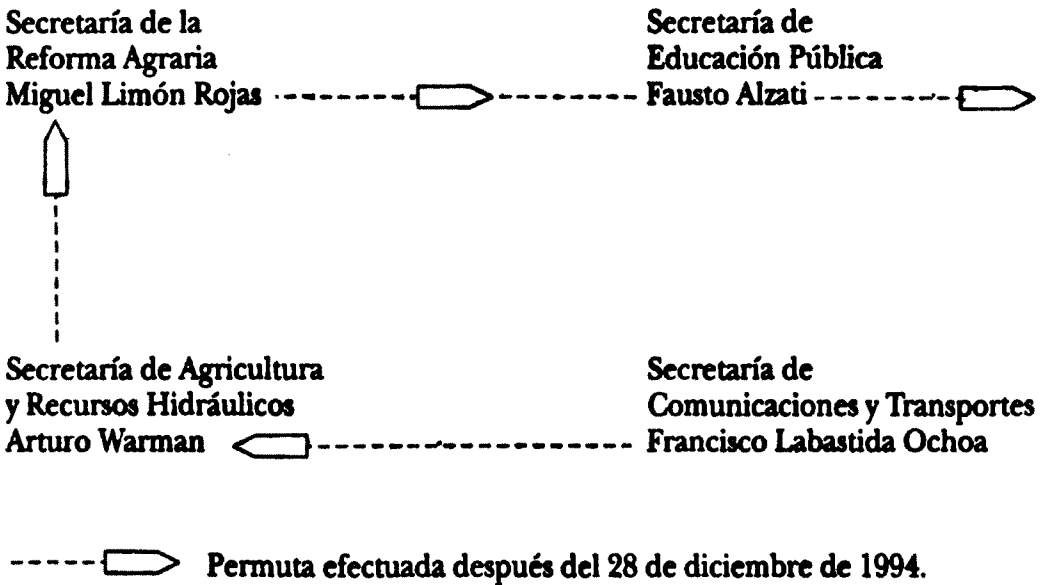
Además, el único nombramiento resulta de una promoción: Francisco Labastida Ochoa ocupaba en efecto desde el 1° de diciembre el puesto de director general de Caminos y Puentes Federales, que depende de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La pertenencia de Guillermo Ortiz al grupo de Córdoba y Aspe fortalece al núcleo duro de la SPP (Serra Puche, quien había llegado tarde al grupo, era sobre todo allegado al ex presidente Carlos Salinas); su nombra-

⁵¹ Las afinidades salinistas de Fausto Alzati Araiza dan origen a las críticas dirigidas en contra suya por haber presentado un título universitario que no poseía, el de doctor en economía política y gobierno de la Universidad de Harvard.

Gráfica 6
Permutas efectuadas como consecuencia directa de la devaluación



Gráfica 7
Permutas efectuadas como consecuencia indirecta de la devaluación



Resumen

Permutas posteriores a la devaluación

	1	→	2
SHYCP	Jaime Serra Puche	→	Guillermo Ortiz Martínez
SCT	Guillermo Ortiz Martínez	→	Carlos Ruiz Sacristán
Pemex	Carlos Ruiz Sacristán	→	Adrián Lajous (promoción interna)
SRA	Miguel Limón Rojas	→	Arturo Warman
SEP	Fausto Alzati	→	Miguel Limón Rojas
SARH	Arturo Warman	→	Francisco Labastida Ochoa

1: Cargos desempeñados antes del 28 de diciembre de 1994.

2: Cargos desempeñados después del 28 de diciembre de 1994.

miento restablece un inicio de confianza entre los inversionistas extranjeros, pues muestra que está garantizada la continuidad del modelo económico y financiero. Por lo demás, antes de abandonar la dirección de Hacienda, Serra Puche se asegura de que sus principales colaboradores (los tres subsecretarios de Estado) sigan asumiendo sus responsabilidades bajo la nueva dirección. Es vital cuidar las apariencias en el momento en que está en juego la credibilidad de las acciones gubernamentales.⁵² Poco después, Adrián Lajous asume la dirección de Pemex, la mayor empresa exportadora del país. Ese nombramiento confirma la continuación de las acciones económicas y en particular de la política petrolera (que promueve la privatización de Pemex).⁵³

⁵² Los tres subsecretarios de Estado que permanecen en sus puestos son Pedro Noyola, Santiago Levy y José Sidaoui.

⁵³ Adrián Lajous fue primero director de operaciones del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) y luego director de la División de Refinación de Pemex.

No obstante, en ciertos puestos de segunda importancia se incluyó en lo sucesivo a funcionarios identificados con las facciones del partido desplazadas con anterioridad. Se trata de un personal avezado en las tareas de la administración pública que después del 1° de diciembre de 1994 se encontraba en desocupación técnica.

En otras palabras, el grupo de la SPP resiste y subsiste en tanto que el núcleo de la estructura administrativa permanece en su lugar.

La devaluación y la grave crisis que la acompaña no ponen para nada en tela de juicio la capacidad del gran orquestador de las políticas sectoriales: el coordinador de la Presidencia, Luis Téllez. Paradójicamente, éste se ve fortalecido con la llegada a Hacienda de Guillermo Ortiz.

Dicho de otro modo, el proyecto sigue adelante. La rapidez de la intervención de Estados Unidos en ayuda de la economía mexicana es consecuencia del TLC. "Se trata de un apoyo impresionante, de una medida espectacular mediante la cual los gobiernos americano y canadiense expresan su confianza en México: a pesar de la crisis financiera las bases económicas son sólidas."⁵⁴

El Plan de Emergencia propuesto desde enero de 1995 confirma la continuidad del proyecto económico. Como nueva versión del PIRE de 1982, se trata de un programa de austeridad que incluye tres vertientes: un apoyo prioritario al sector exportador, una política monetaria restrictiva y una firme política de ingresos basada en un bloqueo nominal de precios y salarios.⁵⁵ Por otra parte, la crisis económica no pa-

⁵⁴ *El Financiero*, 30/12/94, p. 9. Al respecto Nora Lusting, economista de origen argentino que trabaja para el Instituto Brooking, publica *México: hacia la reconstrucción de una economía*, 1994.

⁵⁵ La primera medida se apoya en la esperanza de recibir una ayuda importante del FMI, del Banco Mundial y de los socios de México en el TLC. La segunda preconiza una reducción del gasto público y la separación del

rece poner en duda la apertura política del sistema, todo lo contrario, ésta se acentúa. De ello da fe el pacto que firman tres partidos políticos a favor de la reforma del Estado. Empero, para el gobierno los ejes de la reforma política están sujetos a su compatibilidad con la estrategia económica. En ese marco no es posible admitir la coalición de partidos que preconizaba, por ejemplo, el grupo San Ángel; esta coalición significaría poner de nuevo en tela de juicio el modelo económico y, por tanto, acarrearía la muerte del grupo de la SPP.

En otras palabras, la supervivencia del grupo de esa secretaría depende de la suerte del paradigma que instauró y luego empezó a administrar.

CONCLUSIONES

Las múltiples dificultades que tapizaron el trayecto del pequeño equipo de modernizadores desde los primeros días de 1994 pusieron en tela de juicio al nuevo referencial. Se entiende que esto es lo que se juega en los debates, pues ese referencial es el pilar que legitima a los nuevos actores y su gestión. Cambiarlo implicaría *ipso facto* la renuncia de sus protagonistas.

Del levantamiento del EZLN a las demandas del Barzón⁵⁶ o los reclamos de la Confederación de Trabajadores Mexicanos, la exigencia es la misma: un cambio inmediato en la orientación económica del país. Los economistas estructuralistas de los años setenta se agrupan bajo esa bandera, aunque hayan seguido opciones partidistas divergentes: aunque

Estado en materia de infraestructura. Por último, una política antiinflacionaria que congele precios y salarios y no la paridad, como en el pasado reciente.

⁵⁶ Movimiento de protesta de los deudores mexicanos a consecuencia de la devaluación.

algunos se encuentran en la dirección del PRD (Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, etc.), en su mayor parte permanecen en el PRI; pocos son los que se han independizado. De pronto, volvemos a estar ante los viejos debates que agitaban al Colegio Nacional de Economistas.

Pese a la adversidad y a los rumores de toda índole, el equipo de modernizadores sigue teniendo el control del timón. Ni siquiera después del 21 de diciembre de 1994 se transforma radicalmente la naturaleza del referencial de la SPP. Aunque resulte más difícil hablar de “gabinete de transición” —era necesario contemporizar con las facciones “rebeldes”—, el alto mando que comparte el referencial permanece en su lugar; conserva los puestos estratégicos en términos decisionales. Por lo demás, el cerebro de la administración y de las políticas públicas, la Coordinación de la Presidencia, permanece a buen recaudo.

Lo cual no significa que Chiapas, los asesinatos políticos, los fracasos económicos y el desprestigio del gran *Tlatoani*, Carlos Salinas de Gortari, no hayan tenido ningún impacto. Conforme al calendario que elaboró este grupo para el largo plazo, la administración del presidente Zedillo representa la segunda etapa: la del aterrizaje y de la materialización del proyecto. Al privilegiar otros ejes —la búsqueda de otro equilibrio político y económico— favorece a distintos actores (los sectores medio y urbano) y trae aparejada una modificación en las modalidades de gestión (apertura política perceptible, gestión menos centrada en la persona del presidente de la República, promoción de la regionalización y de la descentralización). Sin embargo, los principios básicos del referencial siguen siendo los mismos.⁵⁷

⁵⁷ Muy pronto se tensaron las relaciones personales entre Salinas y Zedillo (desde fines de febrero de 1995), primero tras la aprehensión de Raúl Salinas (hermano del ex presidente, acusado sin pruebas concluyen-

Las características internas del caso escogido de cambio social y la problemática sociológica dentro de la cual hemos insertado nuestro trabajo han guiado y orientado las cuestiones que hemos planteado a lo largo de nuestra investigación, la cual coincide con la instauración del proyecto por parte del pequeño equipo de la SPP. Dichas cuestiones pueden reducirse a una pregunta principal: ¿De qué manera la instauración de ese nuevo referencial cambia verdaderamente en algo la situación anterior? Si la piedra de toque de todo cambio es la transformación de las relaciones de poder reales, por encima de las adaptaciones de estilo y de la modernización de las técnicas administrativas, ¿podemos decir que la "reforma de la Revolución" ha cambiado, cambia o cambiará esas relaciones?

Aportar un esclarecimiento –incluso parcial– de estas interrogantes sin duda nos permitirá entender mejor la profundidad y la naturaleza de las incertidumbres que hoy experimentan México y el equipo en el poder.

tes de ser autor intelectual del asesinato de Ruiz Massieu), y luego del exilio del propio ex mandatario y del demérito de su administración y de su persona. En el sistema político mexicano el parricidio es un requisito, sobre todo cuando se conjugan una fuerte voluntad de maximato del predecesor y una extraordinaria presión de la vieja guardia para romper la continuidad de un proyecto que afecta sus intereses. Ciertamente es que la ruptura fue más fuerte que lo acostumbrado, pues la regla es que se respete a la familia y al jefe de Estado. Sin embargo, la ruptura y la animosidad entre ambos no significan en absoluto el abandono del proyecto.

II. LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS TRANSFORMACIONES DEL NACIONALISMO REVOLUCIONARIO

Tras el largo periplo en que hemos visto evolucionar y enfrentarse dentro de un sistema de acción a grupos de actores con racionalidades administrativas diferentes, es tiempo de volver a nuestras interrogantes iniciales: ¿Cómo se logra en México instaurar los elementos necesarios para emprender una transformación profunda del sistema político?

Los caminos que ha seguido el proyecto nos conducen a una situación paradójica.

Por una parte, la instalación y el funcionamiento de las premisas del proyecto de reforma tuvieron un éxito relativo: el grupo SPP logró imponerse como grupo de decisión central, lo que le valió ganar la carrera por la presidencia. Cier- to es que el costo político fue oneroso: la escisión interna del PRI y los adversos resultados electorales de 1998 permiten apreciar el estado de descomposición de los mecanismos legitimadores y reguladores del sistema. No obstante, la visible recuperación que trajo consigo gran parte de la gestión salinista pareció subsanar los desgarramientos del tejido so- cial que había provocado el asalto al poder. Esa recuperación no fue sólo un efecto mediático sino que se manifestó en to- dos los planos: electorales, económicos, etcétera.

Por la otra, paradójicamente el fin de la administración salinista y el principio de la siguiente se complicaron de ma-

nera extraordinaria y pusieron en tela de juicio la pertinencia del propio proyecto.

Lo cual nos lleva a plantearnos las siguientes interrogantes: en un sistema que funcionaba merced al clientelismo y al nacionalismo, y en un entorno donde predominaba la incertidumbre, ¿cuáles fueron las modalidades de acción que, en un principio, permitieron al grupo SPP imponerse e imponer las ideas que luego habrían de “zozobrar”? ¿qué mecanismos del sistema, de entre los que fueron atacados e incluso destruidos, provocaron las reacciones de los actores y los sectores afectados por ese proyecto? Las respuestas a estas interrogantes nos ayudan a apreciar la naturaleza y la calidad de los candados institucionales que “sostienen” al sistema.

Al tiempo que resumimos las grandes etapas del proyecto de reforma, en un primer momento recordaremos las estrategias de organización desarrolladas para concebir, construir y conducir un proyecto que contiene un nuevo orden político en embrión, lo cual nos llevará a precisar posteriormente las principales restricciones inherentes al funcionamiento sistemático real que orientaron los distintos juegos organizacionales a partir de 1970. Por último, examinaremos las grandes transformaciones que el proyecto de reforma impuso a los diferentes mecanismos de organización y representación del sistema político, a fin de entender mejor la naturaleza y la dimensión de la crisis de mediaciones que lo afecta desde principios de los años noventa.

LAS GRANDES ESTRATEGIAS ORGANIZACIONALES PARA TRANSFORMAR EL SISTEMA POLÍTICO

El proceso de decisión no fue lineal a lo largo de ese periodo transitorio, sino que conoció dos grandes etapas. Durante las dos primeras gestiones presidenciales, de 1970 a 1982, se instauraron diversos elementos que prepararían el camino para

definir e imponer un nuevo referencial. Ambos gobiernos utilizaron principalmente estrategias de adaptación al entorno. La definición y la imposición de un nuevo modelo ocuparon un segundo periodo, de 1982 a 1994, que fue dominado por una lógica de anticipación, aunque los responsables de las decisiones con frecuencia se vieran obligados a recurrir a estrategias más fluidas, adaptadas a las circunstancias.

La concepción y la adecuación de un nuevo proyecto de cambio político tomaron casi veinte años, de 1970 a 1988.

En ese lapso, las transformaciones del régimen fueron graduales y administraron una medicina edulcorada, “una verdadera homeopatía del cambio” que tomó la forma de un “incrementalismo descoyuntado”, acorde a acciones fragmentadas y pluralistas.¹ Mediante sucesivas aportaciones, cada una de esas administraciones contribuyó a edificar el nuevo proyecto. Sin embargo, hubo que esperar el principio de los años ochenta para que un núcleo duro de actores forjara un paradigma preciso. Hablar de los aportes de las administraciones anteriores (de Luis Echeverría y López Portillo) es signo de una interpretación teleológica *a posteriori* efectuada a partir del modelo que acabaron por imponer esos “conspiradores de la modernidad”. En otras palabras, ni Luis Echeverría ni José López Portillo tuvieron los medios (actores, concepción de un proyecto, plataforma de lanzamiento para éste) o simplemente la intención de transformar a fondo el sistema de acción. Sus programas se caracterizaron antes que nada por un gran pragmatismo: cada cual trató de resolver los problemas coyunturales que se le presentaron. Sin embargo, esas acciones contribuyeron a enriquecer el legado reformador. Sus aportes han sido construcciones útiles, y sus infructuosos ensayos han constituido lecciones ejemplares para las administraciones siguientes. En ese sentido podemos ha-

¹ Término empleado por Y. Mény y J. C. Thoenig, *Politiques publiques*, París, PUF, 1989, p. 222.

blar de la continuidad de unas gestiones sexenales que, al menos entre 1970 y 1982, parecían antagónicas entre sí. Por lo demás, esas respuestas puntuales obligaron a los distintos grupos de actores a revisar sus tácticas y adaptar sus cálculos a las transformaciones sucesivas de ese espacio político.

Corresponde a Luis Echeverría Álvarez emprender el proceso. Éste es su legado principal en la historia que nos atañe.

Para recoger los desafíos que plantea un tejido social mucho más complejo, Echeverría modifica diversos parámetros. En primer lugar, favorece una ruptura generacional: los recién llegados presentan un nuevo perfil e introducen nuevos códigos, un nuevo lenguaje y nuevos valores. Paralelamente, y a fin de ensanchar su base de apoyo político e integrar a nuevos estratos sociales, concede una importancia inédita (cuantitativa y cualitativa) a la función pública y desplaza de manera definitiva el lugar de lo político (el partido). Su administración es la instancia legítima en que se resuelven las cuestiones políticas. También desplaza los círculos tutelares a favor de la función pública: es un intermediario poderoso que se presenta como rival del partido. Por otra parte, Echeverría fortalece la presidencia en perjuicio de los dos grupos que tradicionalmente detentaban una gran capacidad de decisión: Hacienda y Gobernación. En contra de lo que hacía presagiar el movimiento estudiantil de 1968, el Ejecutivo subraya así que el cambio en México sólo puede partir del centro.

Formar una nueva clientela de Estado, crear una nueva corriente integrada por hombres jóvenes, cultos, portadores de un nuevo lenguaje, y fortalecer al Ejecutivo: éstas son las aportaciones que utilizarán directamente sus sucesores.

Aunque sea por sus cálculos erróneos, Luis Echeverría sirvió como guía. La crisis de fin sexenio revela la importancia y la función de ciertos parámetros. El mandatario demuestra a expensas propias que todo reformador debe elaborar una retórica de consenso y no de enfrentamiento, sea cual fuere la orientación de las acciones emprendidas por al-

guna otra parte. Con mayor razón porque la suya es una retórica gratuita, dado que no dispone de un proyecto ni de un equipo constituido como núcleo duro de actores que lo sostenga. Este presidente evidencia así la importancia del aprendizaje colectivo para forjar el esqueleto de una capacidad colectiva organizacional que engendre una nueva racionalidad administrativa y política. Por otra parte, también reúne en su contra a los capitanes de la hacienda y la industria, sectores de punta de la clase media. Pese a los problemas que lega su gestión, pone las primeras piedras de un nuevo modelo administrativo. Por último, Echeverría hace acopio de recursos que fructificarán con el tiempo, y, sobre todo, emprende un movimiento sin retorno.

Tras una administración que exagera los antagonismos sociales y utiliza una lógica de enfrentamiento, José López Portillo pretende restablecer la unidad nacional. Sin embargo, lleva adelante las transformaciones administrativas emprendidas por su predecesor y pone en pie una vasta reforma administrativa que otorga a una nueva secretaría de Estado, la SPP, capacidades de organización central. La SPP posee en efecto la capacidad institucional de dar coherencia y conducir tanto las políticas sectoriales como las regionales. De este modo, López Portillo contribuye a desplazar definitivamente los órganos de decisión tradicionales. A partir de mayo de 1979, la historia de la SPP tiene un carácter pedagógico para todo reformador. Esa secretaría subraya la inanidad de todo proyecto cuando no se reúnen los recursos necesarios: un equipo unido alrededor de un hombre y un referencial —o sea una concepción globalizadora del crecimiento y del desarrollo del país— y una estructura administrativa que provea a ese equipo los recursos suficientes para poner en forma y aplicar su modelo.

A diferencia de las estrategias fragmentarias aplicadas por Echeverría y López Portillo, a partir de 1982 entra en escena un pequeño grupo que dispone de una estrategia de largo plazo.

Ésta es una de las claves que permiten comprender la supremacía del grupo SPP sobre el de Hacienda durante la gestión de Miguel de la Madrid, cuando lo más importante que está en juego es la imposición de un paradigma, pues *a priori* nada distingue fundamentalmente a ambos equipos: las dos secretarías son regidas por un alto mando surgido de un medio social homogéneo que comparte una visión macroeconómica semejante, y ambas poseen ventajas institucionales de excepción que las sitúan en la posición de centros decisivos.

A partir de 1982 prevalece una estrategia voluntarista de anticipación. El grupo de la SPP se singulariza en el seno mismo del equipo presidencial: es portador de estrategias estructuradas en torno a un proyecto de nación. Esa racionalidad prescriptiva es de largo plazo. En primer lugar, se trata de formar un núcleo duro de actores dotado de nuevas capacidades colectivas y, de manera paralela, de afinar una propuesta de orden económico (el problema económico sigue siendo prioritario durante la gestión de Miguel de la Madrid). La formación de un equipo y la elaboración de un nuevo proyecto económico son cuestiones que las cabezas principales del grupo SPP tienen "bajo control", pues utilizar una estrategia lineal es redituable. Por el contrario, las resistencias del sistema son tan grandes que es difícil aplicar los mismos métodos a los asuntos políticos; allí sólo puede funcionar una estrategia gradual e impregnada de pragmatismo. Esas resistencias también permiten comprender las razones que llevaron a Miguel de la Madrid —y de manera más evidente a Carlos Salinas— a cambiar primero las reglas del juego económico, pese a que el problema principal era político.

La estrategia educativa que lleva a la práctica el jefe de la SPP entre 1982 y 1987 responde al deseo de frenar dos factores de incertidumbre.

Al dotar de un *background* común al pequeño grupo de hombres que se forja en la SPP se procura unir al equipo alre-

dedor de ciertos objetivos y determinados valores para favorecer la coordinación de los futuros responsables de las decisiones en el trabajo; por consiguiente, se trata de promover una toma de posiciones consensual. También se busca generar en esos actores un mejor conocimiento del entorno a fin de dirigir el proyecto; serán ellos quienes dispongan de informaciones fidedignas y puedan distinguir las soluciones eficaces.

Las estrategias de anticipación fructifican pronto.

No era poca ventaja contar con un pequeño *brain-trust* que, por una parte, pudiera concebir y proponer un nuevo modelo para el país y, por la otra, fuera suficientemente flexible para reaccionar ante las nuevas circunstancias nacionales e internacionales, económicas o políticas. En efecto, ninguna otra secretaría, ni siquiera el prestigioso sector financiero, abrigó un núcleo duro de actores como lo hizo la SPP. Disponer de tiempo y de un líder han sido dos ventajas de peso para conducir al éxito esta empresa. A diferencia de Luis Echeverría, Carlos Salinas se prepara por anticipado. A la cabeza de la política económica y social de la SPP, desde 1979 empieza a reclutar a los suyos; así los podrá observar detenidamente y calibrar sus capacidades. La presencia de una "cabeza" visible —Carlos Salinas— que ofrece garantías de éxito casi inmediato, también explica la fidelidad común de esos individuos y la cohesión del pequeño clan. Ese núcleo duro de actores invade la mayor parte de los puestos estratégicos en la esfera administrativa; además, acapara plazas fuertes que le dan la posibilidad de intervenir en los terrenos legislativo y partidista y de influir en las decisiones del sector privado. La SPP no es solamente un espacio que permite desplegar redes tentaculares que penetran en los sectores estratégicos, sino que también es un lugar desde el cual se agrietan las viejas formas administrativas (patrimoniales y burocráticas). Esa flexibilidad organizacional le permite acumular un considerable flujo de recursos e invadir medios y estructuras que funcionan con frecuencias diferentes. En la intersección

de múltiples redes decisionales –públicas y privadas– el grupo de la SPP coparticipa de manera eficaz en la definición de numerosas políticas.

Por otra parte, la definición de un proyecto común constituye un cuantioso capital en el momento de ejecutarlo, entre 1988 y 1994. Ese capital marca la dirección que podrán seguir las estrategias de adaptación (estrategias para el corto plazo) cuando sea necesario satisfacer demandas urgentes y de carácter político.

Entre 1992 y 1994 se recurre a las estrategias de adaptación en campos que escapan al control del grupo dirigente. Así ocurre en el terreno político, en que el grupo de la SPP no es particularmente avezado. Por lo demás, las rigideces de las burocracias internas de las administraciones (pero sobre todo del partido y de los sindicatos), y la fuerza de las concertaciones locales entre los representantes y los grupos de interés, constituyen imponentes bloques de resistencia. Los recursos de que disponen les permiten contraatacar utilizando diferentes flancos.

¿Cómo administrar esas zonas de incertidumbre?

Para desmovilizar a los diferentes actores, una vez en el poder Carlos Salinas multiplica las zonas de incertidumbre. Como contrapartida, él mismo tiene que adaptarse en todo momento a situaciones extremadamente cambiantes. La movilidad necesaria (en lo intelectual y en la acción) es un arma vital: hay que contrarrestar los golpes descargados por los enemigos del proyecto dentro del PRI o incluso por los partidos de oposición, pero es preciso prevenir las posibles fracturas en el seno del equipo cercano al presidente (el propio grupo SPP). Las “concertaciones” son parte de la panoplia de soluciones ofrecidas a los partidos de oposición (y sobre todo al PAN); la manera en que el jefe de Estado utiliza sucesivamente cada una de las grandes opciones (la camachista y la cordobista) lleva la intención de mantener bajo control a los discordantes del equipo presidencial.

Pero la apertura de múltiples frentes de incertidumbre sólo es posible al precio de un extraordinario fortalecimiento del presidencialismo.

A pesar de todo, el hecho de ser hábil y tocar en dos registros —una política global de anticipación y unas tácticas de adaptación— no basta para vencer las resistencias que la instauración de las transformaciones provoca en gran parte de la élite dirigente. Los desgarramientos en el PRI y el mal resultado electoral del 6 de julio de 1988 son el primer ejemplo. Carlos Salinas sólo ha podido ser candidato porque el gran elector es el presidente de la República, y por esto tuvo que convencer al jefe de la nación de las capacidades de gestión de su equipo. ¿Qué grado de representatividad y legitimidad social supo presentar ese clan ante el resto de la clase política?, y ¿qué imagen proyecta ese grupo ante una población que lo asocia estrechamente con el programa de austeridad impuesto desde 1982?²

La administración salinista también acumula los reveses. Si en un principio la reforma del Estado parece cuajar, la múltiple crisis de 1994 pone en duda la pertinencia de esa gestión. Su interés por adquirir legitimidad política obliga al pequeño equipo a privilegiar durante la primera mitad del sexenio una política de consenso (inclusión de las diferentes facciones de la clase política, etc.), lo cual lo lleva a postergar sus conflictos internos (las líneas Camacho-Córdoba); en cambio, tras las elecciones favorables de 1991 y presionado por el tiempo, el presidente Salinas adopta una línea de acción más cerrada. Además, la sucesión presidencial acentúa las fracturas, tanto en el pequeño clan de la SPP como en el resto de la clase priista. En lo sucesivo cada subgrupo ha de trabajar en beneficio de su propia red, lo cual es un factor de irracionalidad administrativa y política.

² En las representaciones imaginarias populares, Salinas acabó por ser "Salinas de Recortari", el que recorta el presupuesto.

La centralización a ultranza debía ser un baluarte para evitar que las fisuras del tejido social se ensancharan y fueran incontrollables. Si bien logró entonces un éxito parcial, también generó sus propias contradicciones. Aunque la centralización sea un arma funcional tratándose de cuestiones económicas y sociales, sin embargo aviva la rebelión del sector político.

¿Por qué es precisamente ese espacio el que crea problemas y concentra la crisis del sistema? Esta pregunta es fundamental: remite a cuestiones relativas al cambio, a su realidad y a su alcance. Para contestarla es menester aclarar cómo y hasta donde esta ofensiva modernizadora ha atacado los diferentes mecanismos del sistema.

Empezaremos por resumir las principales reglas —explícitas e implícitas— que encierra el sistema político mexicano, pues esto nos permitirá entender las estrategias que han elegido los diversos actores a partir de 1970.

LAS RESTRICCIONES DE LA HERENCIA REVOLUCIONARIA

Al examinar las grandes estrategias que desarrolló el grupo de decisores en México a partir de 1970 vemos que ciertas regularidades marcaron la pauta de esas administraciones. En ellas se incorporan las reglas legadas por los padres fundadores del régimen posrevolucionario.

Esos distintos intentos de transformación del sistema se despliegan en un ambiente de crisis. Por lo menos desde 1970, cada sexenio termina en una crisis que parece poner en duda la propia estabilidad del régimen. Ahora bien, curiosamente ninguna de ellas provocó el derrumbe del sistema. Todo lo contrario, éste demostró que guarda escondida una asombrosa capacidad de recuperación.³

³ La crisis de fin de sexenio no es un fenómeno reciente en el México

Por una parte, la crisis es una de las piezas constitutivas del sistema posrevolucionario; está prevista e institucionalizada. El mejor ejemplo al respecto es el proceso de sucesión. Como hasta principios del siglo xx había sido la fuente principal de los conflictos, la sucesión se canalizó por las instituciones. En lo sucesivo la crisis se provoca y controla al mismo tiempo (véase las diferentes etapas que preceden la designación del "delfín"). Lejos de constituir una disfunción, la crisis es el medio catártico esencial que garantiza la supervivencia del sistema. Obliga a cada nuevo gobierno a revisar el buen funcionamiento de los canales de mediación, a renovar parcialmente su equipo dirigente, y a incorporar elementos nuevos para satisfacer las ambiciones de "movilidad del mestizo".⁴ En ese marco se pueden situar las crisis que cerraron los sexenios de Lázaro Cárdenas (la competencia entre los generales Ávila Camacho y Almazán), de Miguel Alemán (el movimiento dirigido por Ezequiel Padilla, en 1946) y de Adolfo Ruiz Cortines (el movimiento dirigido por el general Miguel Henríquez Guzmán, en 1952).

Sin embargo, las crisis que afectaron cada fin de sexenio desde 1970 rebasaron el simple conflicto de facciones (aunque lo integraran) y manifestaron una crisis más profunda del sistema de mediación. Para enfrentar esas crisis, los administradores que se sucedieron a partir de ese año recurrieron a distintas estrategias.

Entre 1970 y 1982 los responsables de las decisiones carecían de un proyecto; por lo tanto enfrentaron la crisis respondiendo de manera prioritaria a las demandas de los sectores con mayor capacidad para desestabilizar el sistema, pues la

posrevolucionario: así lo atestiguan Almazán, Henríquez, y el movimiento ferrocarrilero de 1958. Sin embargo, esas crisis puntuales no tenían ningún carácter dual (político-económico) ni reiterativo.

⁴ Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, 16a, Siglo XXI, 1986, p. 230.

falta de un proyecto a largo plazo conduce a estrategias intermitentes. Por el contrario, insertas en políticas de anticipación, a partir de 1982 las zonas problemáticas (los actores y sus demandas) perturbaron de otro modo la agenda de las tomas de decisiones y obligaron a reconsiderar el calendario pero no a modificar las opciones fundamentales. Para enfrentar el problema político, Salinas se ve obligado a privilegiar lo económico sin modificar el enunciado de su proyecto.

Por lo demás, el sistema político mexicano dispone de diversos mecanismos cuyo funcionamiento le ha permitido salvar las crisis a las que ha debido enfrentarse. Un reformador no puede dejar de integrarlas en sus cálculos.

La empresa renovadora o transformadora necesita recuperar los viejos elementos del sistema; éste es un imperativo destinado a impedir el espíritu aventurero en la política. Todo permanece en el mundo del interregno incluso durante las más profundas transformaciones: los viejos cuadros del régimen se reinsertan, las viejas estructuras se readaptan, y los viejos modos de decisión se movilizan. Las fuentes de innovación nunca van aparejadas a un fenómeno de *tabula rasa* y la recuperación del pasado recubre diferentes formas.

La actual reforma del Estado es un proceso ordenado que surge de la necesidad, pero no de la improvisación. Contrariamente a las opciones adoptadas por otras naciones —especialmente los países del antiguo bloque socialista—, el proceso de reforma mexicano no ha consistido en destruir las instituciones existentes, sino en apoyarse en ellas, modificar sus interrelaciones, y realizar el cambio.⁵

⁵ Juan Rebolledo Goût, *La reforma del Estado en México. Una visión de la modernización en México*, México, FCE, 1993, p. 175. Juan Rebolledo Goût fue secretario particular de José Córdoba Montoya durante gran parte de la administración salinista; a partir de mayo de 1994 lo sustituyó en la Coordinación de la Presidencia; desde 1995, es subsecretario de Relaciones Exteriores.

La primera modalidad es la vinculación histórica con el legado revolucionario.

Hemos podido comprobar la importancia que los principales reformadores (en particular Echeverría y Salinas) concedieron a las herramientas simbólicas. Su eficacia es real aunque resulte inútil tratar de apreciarla en una confrontación mecánica con las acciones gubernamentales. La misión fundamental de esos discursos es vincular las decisiones a la herencia histórica. Sirve de referente la lectura oficial de la Revolución, pues establece los ejes de lo que es procedente (los hombres –los Padres de la Patria–, los conceptos, las grandes orientaciones). Sin embargo, los márgenes autorizados son suficientemente vagos y flexibles para incluir ciertos cambios. No obstante algunas cuestiones son tabúes (el ejido, la separación de la Iglesia y el Estado, etc.). Esta limitante –la obligación de todo jefe de Estado de plegarse al rito (la referencia al pasado)– en cierto modo compromete a quien decide: el responsable de las decisiones acepta implícitamente que sus acciones sean juzgadas con el tamiz de esa ideología. Salinas sólo puede abordar los asuntos tabúes (el ejido y la reforma agraria, la separación de la Iglesia y el Estado, la esfera de acción de lo estatal y lo privado, el artículo 82, etc.) recurriendo a un acto de prestidigitación retórica: su reforma se presenta como un regreso a los orígenes y el mandatario vincula constantemente cada una de sus decisiones a la herencia histórica.

La segunda modalidad es la búsqueda de la armonía y del equilibrio.

En un régimen en que, como lo recuerda en todo instante José López Portillo, el presidente es “el gran equilibrista”, la búsqueda del justo medio orienta todos los cálculos de los responsables de las decisiones. Ése es uno de los mecanismos compensatorios del centralismo exacerbado implícito en el presidencialismo a la mexicana. Esta segunda limitante representa un obstáculo mayor en los grandes momentos de

cambio: el reformador debe calcular si vale más “dar el golpe de timón” a principios o a mediados de sexenio, a modo de restablecer el equilibrio antes de que termine el mandato. Dada la lógica sexenal un reformador suele elegir el viraje a mitad del sexenio, momento en que dispone de su máximo poder.

Esa búsqueda constante del equilibrio se manifiesta en todos los planos, y el reformador debe tenerlo en cuenta. Las políticas de inclusión de las diversas facciones priistas en los distintos gabinetes deben conservar el apoyo de los miembros políticamente importantes de la sociedad mexicana,⁶ es decir, de los miembros que controlan suficientes recursos para amenazar la estabilidad del sistema si así lo deciden.⁷ Es muy difícil que un estadista pueda descartar esas limitaciones.⁸ Aunque haya tenido la intención de llevar a puerto un importante programa de reformas, Salinas recupera a gran parte del personal que trabajaba con Luis Echeverría.⁹ La admisión de jóvenes que muestran talento y ambición y la cooptación de los disidentes completan esas estrategias de inclusión.

⁶ El primer gabinete salinista incluyó a seis secretarios del gabinete de Miguel de la Madrid, de los cuales cinco ya habían participado en el gabinete de José López Portillo; por otro lado, tres miembros fueron secretarios solamente en la administración de López Portillo. Según datos de nuestro propio corpus prosopográfico, la tasa de continuidad correspondiente a los gabinetes ampliados (que incluyen los puestos de subsecretarios de Estado y de directores de las principales empresas paraestatales) es de 31.51% entre De la Madrid y Salinas, y de 22.99% entre López Portillo y el propio Carlos Salinas.

⁷ Roger Hansen, *op. cit.*, p. 227.

⁸ De ahí el reproche hecho a Miguel de la Madrid acerca de la homogeneidad de sus gabinetes.

⁹ Según nuestros datos, 53 individuos formaron parte de ambas administraciones en puestos altos (gabinete restringido y ampliado). Salinas recupera además a gran parte de los mandos altos y medios que trabajaban entonces en la Secretaría de la Presidencia.

Los actores que no se integran en un gabinete deben armarse de paciencia durante un sexenio. Ya hemos visto que, para formar un gabinete homogéneo en el plano ideológico, Miguel de la Madrid tuvo que descartar a muchos funcionarios sumamente experimentados. Una de las primeras medidas que toma Salinas al asumir su mandato es reintegrar a una parte importante de ellos. Pocos desaparecen por completo. "Mientras la política siguiera siendo en México una de las principales sendas para el progreso social y económico, era esencial evitar la esclerosis que había invalidado y matado al sistema político porfirista."¹⁰

Sin embargo, esa circulación sexenal de las élites trae consigo una demografía galopante, de ahí que se procure crear salidas ajenas al sistema político: el desarrollo económico de los años 1940-1965 permitía ofrecer empleos a los grupos de la clase media. En los años ochenta, la privatización aparece como remedio idóneo del grupo en el poder para enfrentar las demandas de esos sectores (de los funcionarios pero también de los cuadros de las clases medias) en periodos de austeridad y crisis económica. En ese sentido, el sector privado debe tomar la estafeta y tender sus redes a fin de reabsorber a los altos mandos gubernamentales excluidos.

Por otra parte, los engranajes del sistema sólo pueden tocarse parcialmente. No hay regla. En algunas ocasiones, los reformadores estiman necesario insertar estructuras recién creadas en un marco antiguo; en otras, modifican los equilibrios internos de las organizaciones;¹¹ las más de las veces,

¹⁰ Roger Hansen, *op. cit.*, p. 231.

¹¹ Por ejemplo, Luis Echeverría modifica la representación sectorial del PRI en beneficio del sector popular (la CNOP). Por diferentes razones, Salinas mantiene al PRI, un partido cuya estructura corporativista es antagónica a los principios subyacentes tras su reforma del Estado. No obstante, contemporiza y trata de reducir la influencia de los viejos elementos por diferentes caminos: formando núcleos en el partido, intentando una profunda reforma de las estructuras (Decimocuarta Asamblea), capacitando a

multiplican las tácticas encaminadas a desgastar los viejos mecanismos. La creación de estructuras ligeras intersecretariales es un útil instrumento orientado a obstaculizar las islas burocráticas que esclerosan el tejido administrativo. En ese marco, el arreglo es uno de los elementos primordiales. Nada es nunca definitivo. Para que una reforma cuaje es “necesario crear espacios políticos favorables a la reforma”, por lo que son vitales la negociación y el reparto de puestos.¹² Salinas juega constantemente: establece un pacto con ciertos grupos de su partido —con los más representativos como el “Grupo Atlacomulco”, dirigido por Hank González— o con partidos de la oposición (como el PAN). Por lo demás, el mandatario reintegra a los cuadros reacios colocándolos en estructuras obsoletas, destinadas a desaparecer. La eliminación política sólo se aplica a los herejes —Cuauhtémoc Cárdenas y su partido— o a los traidores, como *La Quina*.

Reubicada en ese contexto, la crueldad del sistema es uno de los elementos funcionales de la panoplia de elementos que garantiza el equilibrio y la supervivencia de la institucionalidad. El mejor ejemplo al respecto es el presidencialismo: el mandatario es un hombre dotado de un poder desmesurado y su caída irremediable se traduce en la marginación política absoluta. La imagen que proyecte la historia reciente del sexenio y del jefe de Estado estará en función de la fuerza personal que haya adquirido; se evaluará en términos de poder y de extensión de su red clientelar: cuanto más imponente sea su fuerza, más estrepitosa será su caída.¹³ Esta

nuevos cuadros (en la escuela de mandos del PRI y en los programas de capacitación del Pronasol), al tiempo que crea estructuras territoriales paralelas (los comités de solidaridad).

¹² Juan Rebolledo, *op. cit.*, p. 175.

¹³ Luis Echeverría y Carlos Salinas —dos figuras preponderantes con redes de alianzas densas y múltiples— verán a sus administraciones atacadas con dureza inmediatamente después de dejar el poder. José López Portillo

regla se aplica en todas las esferas y apunta a eliminar el poder personal. Esa constante ponderación es una modalidad específica de la "democracia a la mexicana".

Una de las condiciones para satisfacer esa política de equilibrio constante es la necesidad de crecimiento económico: es preciso responder a las demandas surgidas de la presión demográfica y, en particular, de una clase política que crece a velocidad extraordinaria, como consecuencia de las presiones clientelistas. Si la crisis económica y las políticas de austeridad siguen siendo pruebas para un gobierno, ambas adquieren tintes dramáticos en ese contexto; de ello depende la supervivencia del sistema. Sin embargo, en un momento de cambio, ésta puede verse como una oportunidad esencial.¹⁴

Las modalidades específicas de la sucesión representan otro factor determinante en la elaboración de las estrategias organizacionales. Ya hemos visto hasta la saciedad que en México el presidente en turno es el gran elector. Es a él, y no a toda la población con derecho de voto, a quien los actores deben convencer de su aptitud para gobernar. Ésta es una de las razones por las cuales los grandes debates públicos (en particular los televisados) o los sondeos nunca fueron apreciados particularmente por los principales precandida-

debe su descrédito a la profunda crisis económica que hundió al país desde principios de 1982. En ese sentido, su descrédito es antes que nada expresión de una inmensa esperanza fallida (había hecho creer en una administración del *boom* petrolero). En cambio, Miguel de la Madrid, cuyo estilo de gestión fue más suave, conservó un puesto relativamente importante en la administración (director general del Fondo de Cultura Económica, principal casa editorial de México).

¹⁴ Miguel de la Madrid la moviliza a favor de su proyecto de transformación dramatizando la situación imperante entre 1982 y 1983. Los actores desplazados por el proyecto salinista ven en la crisis económica que estalla el 20 de diciembre de 1994 una excelente oportunidad para modificar nuevamente el modelo económico.

tos;¹⁵ las discusiones se restringen a pequeños grupos cerrados. No obstante, para convencer al presidente se necesita ser capaz de construir una compleja red de alianzas. El control del presupuesto es un arma poderosa en ese tipo de negociaciones.¹⁶

La búsqueda de equilibrio se realiza en un contexto de clientelismo institucionalizado. También va aparejada a un entorno impregnado de profundo nacionalismo.

“Nacionalismo” es un término de enorme fuerza emotiva y gran capacidad de movilización.¹⁷ La expresión del nacionalismo no es homogénea; se mezcla con sentimientos y preferencias que fluctúan de acuerdo con las modas, con el peso de las costumbres, y con otros elementos. Sin embargo, “el factor más importante que afecta las distintas expresiones del nacionalismo proviene del ámbito internacional y de la percepción, real o imaginaria, de la amenaza exterior al sentimiento de identidad y a la regla de decisión”.¹⁸ En efecto, menos de diez años después de conquistar su independencia, la nación mexicana tuvo que enfrentar una expedición de reconquista española y, dos décadas más tarde, una guerra contra Estados Unidos que se tradujo en la pérdida de más de la mitad de su territorio. Pese a las profundas divisiones de la clase política de la época (liberales y conservadores), todos se reconciliaron para identificar la defensa de la patria con la soberanía nacional. Las expresiones nacionalistas ante la invasión territorial constituyen una de las fibras históricas más

¹⁵ Hubo que esperar hasta fines de la gestión salinista para que éstos hicieran su aparición.

¹⁶ Así, la SHYCP deja de ser un feudo interesante cuando pierde el presupuesto; en cambio la SPP constituye desde entonces una posición esencial. Por eso, cuando López Portillo fue titular de Hacienda, a partir de 1976, los principales responsables de las decisiones luchaban por instalarse en la SPP (por ejemplo Miguel de la Madrid y Carlos Salinas).

¹⁷ Juan Rebolledo, *op. cit.*, p. 226.

¹⁸ *Ibid.*, p. 234.

íntimas de los mexicanos. Sobre esa base, la Revolución mexicana genera una idea doctrinaria del nacionalismo a la que, a partir de los años cuarenta, se integrarán una política económica, una práctica política y una política social.¹⁹ El éxito del modelo de sustitución de importaciones está ligado a políticas que, desde entonces, son las únicas de carácter nacionalista. En otras palabras, el concepto de nacionalismo se define en relación con las tesis políticas y económicas subyacentes tras un modelo de desarrollo que caracterizó a un periodo determinado.

Esa asociación —hecha credo— impone una enorme presión al reformador. Ahora bien, ese equipo de modernizadores sólo puede llevar adelante su programa de reformas dando un salto al vacío: abriendo el país al exterior y, sobre todo, jugando con los socios del norte. Desde luego, se han adoptado estrategias graduales: la entrada en el GATT en 1987 prepara en las mentes la idea del TLC, en tanto que el presidente Salinas multiplica sus intervenciones públicas para tranquilizar a la población sobre el carácter nacionalista de las reformas. De manera paradójica, esa decisión, más que cualquier otro elemento del cambio, complica las posibilidades: al introducir a nuevos actores abre nuevas zonas de incertidumbre (son socios que escapan a las marcas fijadas por el sistema político mexicano). El equipo de la SPP paga inmediatamente el precio: desde 1992 las opciones políticas del gobierno

¹⁹ En materia económica, la acelerada industrialización y el despliegue de los servicios, la sustitución de importaciones y la protección de la producción nacional ante el exterior, el aumento de la participación del Estado en la economía y las obras públicas de infraestructura. En materia política, la territorialización del partido con su estructura sectorial, el fortalecimiento cualitativo de las facultades presidenciales, la tecnificación y el crecimiento de la administración pública federal. Respecto a las cuestiones sociales, la creación de las grandes instituciones de servicios sociales (salud, educación, vivienda, alimentación, etc.) y de servicios públicos (transportes, teléfono, electricidad y otras).

mexicano (camuflar los movimientos guerrilleros, enfocar su atención en la política económica, reducir los espacios políticos, etc.) y la tensión que precede a la aprobación del TLC por el Congreso estadounidense parcialmente dan origen a los resbalones de 1994.

De manera paralela, un personal joven y formado en Estados Unidos lleva esas opciones a puerto seguro. Parecería que México renegara de la identidad latinoamericana de la que hacía gala en el pasado. En efecto, si se comparan las dos rupturas generacionales que marcaron a la clase política (o por lo menos a la priista) desde 1970, las diferencias son notables.

El grupo de jóvenes economistas del que se había rodeado Luis Echeverría vive en simbiosis con las corrientes de pensamiento dominantes en el resto de los países latinoamericanos: el desarrollismo de efervescencia nacionalista y populista domina el clima político económico.²⁰ En cambio, el equipo a las órdenes de Carlos Salinas parece estar bajo el imperio cultural, intelectual e ideológico del norte, lo cual impregna las estrategias elegidas: por haberse educado en otro marco cultural, esa nueva generación tiene la apertura mental suficiente para aceptar otras alternativas.

“Es virtud de la visión política del cambio asumir los cambios mundiales ya no sólo como amenazas sino como grandes oportunidades para la modernización del país”.²¹

²⁰ Por ejemplo el ISEB (Instituto Superior de Estudios Brasileños), creado en julio de 1955, pronto será símbolo de la síntesis nacional desarrollista. Kubitschek hará de él una pieza clave de la nueva administración de Brasil. Daniel Pécaut, *Les intellectuels au Brésil: de la construction de la société à celle de la démocratie*, París, EHESS, 1988, p. 155. Bajo la influencia de Raúl Prebisch, la CEPAL será el semillero de esas nuevas generaciones en el ámbito latinoamericano.

²¹ Juan Rebolledo, *op. cit.*, p. 21.

De acuerdo con las premisas del liberalismo, la idea de juego sustituye al tradicional fatalismo mexicano.

La mirada al norte no implica en absoluto un alejamiento respecto a América Latina.²² Conlleva más bien a una relación diferente con estos países: de seguidor, México vino a ser el líder del resto de América Latina. Si, en los años setenta, las grandes corrientes de pensamiento partían de los países del cono sur, al revés, en los años ochenta, México encabeza una corriente que penetra una gran parte (sino es que la totalidad) de los países latinoamericanos.²³ El TLC representa uno de estos ejes de transmisión: su punto de partida es México. Por otro lado, la nueva generación no es un producto totalmente “*made in USA*”. Desde su regreso al país, sus miembros son reintegrados y sensibilizados a la problemática nacional. La SPP ha desempeñado un papel considerable en esta formación nacionalista.

Esos factores de índole cultural e histórico explican en gran parte la elección de las estrategias operacionales. Detectarlas permite también entender mejor el impacto de las transformaciones que alcanzaron a los mecanismos organizacionales y representativos.

²² “Carlos Salinas de Gortari [...] que hizo de la modernización de las estructuras económicas la prioridad de su administración no por ello significó el abandono de toda veleidad latinoamericana. [...]. Dentro de la más pura tradición de la diplomacia mexicana –cuidar sus relaciones con el Sur a fin de tener una mejor posición en sus negociaciones con el Norte– en efecto se dedicó a cultivar el “latinoamericanismo”. Georges Couffignal, “État, économie, société, tout change... Le Mexique n'est plus ce qu'il était”, en *Le Mexique. A l'aube du troisième millénaire*, París, IHEAL/CREDAL, 1993, pp. 167-168.

²³ Es de notar sin embargo que en el segundo caso se trata más bien de políticas públicas y no tanto de ideas de pensadores o intelectuales, como fue en el primer caso.

LAS TRANSFORMACIONES DE LOS MECANISMOS DE ORGANIZACIÓN Y DE REPRESENTACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

Al pretender la transformación del modelo surgido de la Revolución mexicana, la reforma salinista modificó el equilibrio del sistema de relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

¿Cuáles fueron las estrategias adoptadas para romper las islas burocrático corporativistas cuya extensión terminaba por obstaculizar la eficacia de las políticas instauradas?, ¿cuáles los dispositivos de representación que violó la “reforma de la Revolución”? ¿Cuáles los mecanismos organizacionales atacados durante ese asalto?

Antes que otra cosa, nos parece importante hacer un rápido balance del impacto que la SPP tuvo en la nueva generación que formó.

La aportación de la SPP para la formación de una nueva generación de políticos

Este asunto no es anodino. Una de las críticas principales dirigidas contra el sistema de reclutamiento o de promoción del alto personal mexicano es la falta de un estatuto de la función pública. Esa carencia no sólo estimula el sistema de despojos, sino que la inexistencia de restricciones formales en el reclutamiento con frecuencia conduce también a mezclar varios tipos de experiencia en una misma administración, en perjuicio de la coherencia de sus acciones. La ausencia de un soporte independiente que pudiera sancionar la autoridad y la legitimidad del personal de Estado alimenta las prácticas patrimonialistas y la pobreza del *ethos* de los funcionarios.²⁴ Dicho lo cual, el personal político administrativo

²⁴ Guillermo Kelley asegura en “Politics and administration in Mexico: recruitment and promotion of the politico-administrative class”, 1985, que

mexicano goza de una importante socialización en cuanto a las reglas que debe seguir para buscar el talento, ejercer el poder y tener influencia. Los jóvenes reclutados comprenden pronto la diferencia que separa, por un lado, al empleo de un lenguaje y de los símbolos revolucionarios y, por el otro, a las duras realidades de la política y de la sociedad: si bien el tono debe ser un tanto dogmático, la práctica siempre es flexible.

¿Cuáles fueron los aspectos innovadores de la SPP pero también los límites de su tarea?

Más que establecer un sistema de carrera en el sentido estricto de la palabra, los líderes del grupo SPP sustituyeron definitivamente las normas implícitas y explícitas que regían hasta entonces las políticas de reclutamiento y promoción del medio y alto personal político administrativo. Los dos imperativos básicos son la pertenencia generacional y una formación original en economía de acuerdo con una orientación ortodoxa (monetarista); éstos son también los sustratos de una mínima homogeneidad entre el nuevo personal, aunque por otra parte se favorezca el carácter complementario en su formación (especialización en campos diversos). En realidad, el grupo de la SPP retoma por su cuenta el crédito social de que gozan los economistas y lo explota hábilmente.²⁵ El equipo utiliza igualmente el apoyo de las asociaciones profesionales, que cobran un auge considerable desde el sexenio

esa carencia incluso dificulta la diferenciación entre un técnico y un político, para quienes los ascensos administrativo y político prácticamente son sinónimos. Dado que todavía predominan las relaciones entre jefes y clientes, los medios de supervivencia política y de éxito son los mismos para el político y para el técnico, sea cual fuere la diferencia entre ambos.

²⁵ Los economistas gozan de una imagen arraigada por mitades en la realidad y el mito. Sin embargo, esa excelente posición de partida en la carrera política estimula el resentimiento y la suspicacia del resto de la clase política; de este modo, las profesiones con frecuencia se vuelven elementos que contribuyen a la fragmentación del proceso.

echeverrista. Sus hombres se enfrentan a uno de los desafíos importantes en la vida administrativa del país: la falta de personal para edificar un nuevo proyecto.

Por reunir a un personal de alta calidad (cuyas características son antes que nada cierta identificación generacional, educativa, profesional e incluso con frecuencia administrativa), la SPP es un centro de formación de excelencia que responde a las exigencias de una política moderna. La elevada capacitación técnica del personal se considera necesaria para asegurar la eficacia de la acción gubernamental. El aprendizaje colectivo, soporte de percepciones y de valores compartidos, permite activar influencias horizontales en el mundo político mexicano.

Desde luego que no desaparecen las relaciones personales ni la cooptación. Entre 1982 y 1988, se privilegian las relaciones personales para el reclutamiento en la SPP. Allí se forma a los nuevos cuadros y, por tanto, la confianza es factor indispensable; pero la necesidad de excelencia científica y técnica matiza ese repliegue de clanes. Por lo demás, las relaciones personales y el espíritu de comunidad que se desarrollan en la SPP tienen como meta estimular el trabajo en equipo, lo cual debe fortalecer la capacidad de penetración de ese equipo en el resto de los grupos.

¿Qué opciones privilegian los dirigentes de la SPP en el transcurso de ese trabajo de socialización: la toma del poder o bien la formación de un equipo capaz de compartir visiones comunes (ideológicas) para administrar en el largo plazo un nuevo orden social?

A priori, la escuela de la SPP parecía incluir ambos objetivos, pero, en realidad, la secretaría somete al segundo en beneficio del primero. Todo se pone al servicio de la toma del poder: los valores ideológicos compartidos (capaces de movilizar y de influir en el resto de la alta administración) y las lecciones de política que allí se imparten (la importancia de la retórica, el aspecto relacional, los códigos particulares

de cada uno de los sectores de la administración, etc.). La vida de la SPP como centro pedagógico fue demasiado breve para tener una incidencia perdurable. Su misión duró poco: formar un puñado de individuos encargados de tomar el poder. A su vez, éstos formarían a otros. Desde luego, la SPP es sustituida ulteriormente por otros centros de formación; por ejemplo, la escuela de cuadros del PRI y los comités de solidaridad. Pero estas escuelas nunca gozaron de la mística ligada al espíritu de "precursor" y de la conquista del poder. Esos nuevos centros de aprendizaje sólo inculcaron un ligero barniz a los viejos cuadros o a los recién llegados para familiarizarlos con la "reforma de la Revolución".

El hecho de que la SPP haya funcionado inicialmente como un feudo para conquistar la presidencia subraya la fragilidad de ese equipo. Ciertamente, la secretaría ofreció la posibilidad de enseñar rápidamente los convencionalismos necesarios para luchar y sobrevivir y empezó a desarrollar en su personal un conjunto de conocimientos y de valores. No obstante, este personal no tuvo tiempo de consolidarse lo suficiente como para reemplazar las reglas y las normas tradicionales, y aún menos para fomentar una verdadera lógica unitaria.

El pequeño equipo se asigna una dura tarea y el calendario de que dispone es más que apretado. Es difícil creer que la SPP como centro de capacitación desterrara los vicios de forma del sistema: políticas disgregadas, reclutamiento "adscriptivo", competencia individual (contra la solidaridad unitaria). Ante la fuerza de atracción que ejerce la sucesión, al final de la gestión salinista el proyecto acaba por pasar a un segundo plano y el espíritu de unidad se apaga antes de haber cuajado.

Además de las debilidades que muestra el proceso de socialización del grupo, otros factores repercuten en la pertinencia y el impacto del proyecto, y también dan origen a la crisis que hoy vive el sistema.

*El cambio de los mecanismos de organización*²⁶

La trama organizacional del sistema posrevolucionario es particular y ofrece una sorprendente mezcla de burocracia racional con prácticas surgidas de administraciones venales y patrimoniales.

Lo hemos visto, a partir de los años setenta surgen nuevas modalidades organizacionales que procuran desgastar a las viejas estructuras. En torno a esas flamantes células de expertos despunta un nuevo modelo de administración, en tanto que las grandes administraciones verticales representan al viejo modelo. Aunque la realidad sea aún más compleja, acaban coexistiendo dos formas de administración; las más de las veces, las estructuras burocráticas verticales y jerarquizadas adoptan y adaptan ciertos elementos del nuevo modelo de manera temporal o permanente. Por otra parte, el grupo de la SPP innova al multiplicar las estructuras administrativas horizontales (comisiones, grupos de estudios, etc.). Cuando ya existen esas estructuras ligeras, el equipo las revitaliza. Entonces adquieren una nueva densidad en la trama institucional. La planificación y la concertación son las dos modalidades administrativas que sucesivamente intentan eliminar las formas autoritarias preexistentes.

A pesar de todo, las relaciones verticales siguen conservando un peso específico importante, cuando no predominante.

²⁶ Una organización administrativa es un lugar de articulación entre un sistema de acción encarnado en un cuerpo de reglas y un sistema de organización fincado en diversas dimensiones estructurales (la separación entre la propiedad personal y la propiedad organizacional, la delimitación de las esferas de competencia, la jerarquía, etc.). Para implantarse, toda forma de organización administrativa construye y se fundamenta en un corpus teórico: una teoría del derecho, una teoría de la organización y una teoría de la legitimidad de la acción administrativa. Cuanto más acabado esté ese marco teórico, más "institucionalizada" será la acción administrativa. Pierre Gremion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, París, Seuil, 1976, p. 374.

El cambio de los mecanismos de representación

Al adoptar una nueva forma de integración organizacional se modifican las relaciones de las estructuras administrativas con sus entornos.

La forma de organización predominante —una mezcla de burocracia formal y patrimonialismo— había abrigado hasta entonces la constitución de “islas burocrático corporativistas”.²⁷ Las relaciones de tutela que terminaron por vincular a una administración con un segmento de la sociedad (por medio de un clan o un sector del PRI) obstaculizaban la coherencia de la acción administrativa. La reforma debía lograr una mejor integración con el fin de favorecer el desarrollo de políticas globales.

Esa dinámica de transformaciones fisura el conjunto de los mecanismos de representación del sistema político. A partir de 1970, dos concepciones divergentes de las relaciones con los intereses organizados comparten la administración mexicana. Las cuestiones de autoridad y de representación se mezclan en un enfrentamiento que opone, por un lado, a los hombres formados en la Facultad de Derecho y, por el otro, a los nuevos estratos de expertos educados mayoritariamente en la Facultad de Economía. Detrás de la oposición entre tradicionalistas e innovadores se enfrentan dos filosofías de manera casi irreductible en las distintas etapas de la función pública.

Sin embargo, cambiar no significa hacer *tabula rasa* del pasado, implica facilitar la transición. Tanto Luis Echeverría como Carlos Salinas —grandes reformadores ambos— utilizan el viejo modelo de representación al tiempo que tienden puentes para elaborar un nuevo modelo. De 1970 a 1982, se instauran nuevas estructuras: la planeación introduce otras modalidades administrativas y una generación de expertos. El

²⁷ Expresión empleada por Pierre Grémion, *ibid.*, p. 401.

programa, que es también un método de trabajo, pone en tela de juicio al tutelaje que tiene como función el control y la representación. Asimismo aviva la conciencia de un desfase entre las estructuras de representación "burocratizadas y notabilizadas", por un lado, y los actores económicos, por el otro. Mediante su acción, el grupo de la SPP expone ciertas deficiencias respecto a la representatividad de los intermediarios entre las burocracias y la sociedad. La programación pone en tela de juicio el corporativismo de atribución. Con la asignación de recursos y las exigencias de integración organizacional suscitadas por el programa, la reforma de las estructuras y la racionalización de las opciones presupuestales, las administraciones deben precisar sus objetivos. En lo sucesivo, los recursos ya no deberán otorgarse atendiendo a criterios de eficacia político electoral (satisfacer las demandas de las diferentes clientelas), sino de eficacia económica.

Además, en la relación de tutela, la regla es el punto de referencia a partir del cual se desarrolla la negociación. Es cosa de saber cuáles son las modalidades "permitidas" (cómo y cuándo) a fin de infringir la regla. Por eso tienen tanto peso los juristas: ellos son los mediadores en cualquier negociación. Ahora bien, el nuevo sistema activa procesos de influencia recíproca. El poder pertenece a quienes pueden movilizar redes existentes en la administración y en su entorno para realizar operaciones al margen de las regulaciones que, normalmente, garantiza la tutela. Esas nuevas modalidades necesariamente son obra de un comando que rebasa los límites autorizados por el antiguo orden. Con suma frecuencia, los comités de solidaridad del Pronasol desplazan a las estructuras priistas para llegar directamente a los responsables de las decisiones, que suelen ser también los beneficiarios.

A partir de 1985-1986, la concertación enriquece el abanico de herramientas que utilizan nuestros reformadores. El grupo SPP no da tiempo a los programadores para que alcancen a consolidar un modelo centrado en la programación, si-

no que toma la delantera. Nos encontramos ante una nueva generación que trata de elevar al país al nivel del Primer Mundo, y el Primer Mundo vive al ritmo de la concertación. Ésta debe acabar de romper la barrera de estructuras de representación rígidas que vinculan el aparato administrativo del Estado con la sociedad civil.

En el transcurso de ese proceso, el Estado interviene más en los sectores económicos y sociales. Al pedirse nuevos socios, los representantes de los grupos socioprofesionales desempeñan un papel creciente en las relaciones entre la administración y su entorno. Ciertas células administrativas intentan movilizar directamente a los responsables de las decisiones (empresas o ciudadanos) saltándose los órganos de representación territoriales o profesionales.

A partir de 1985, coexisten las tres formas de administración: la burocrática, la programadora y la concertadora. Ese equipo supo moverse en las tres esferas e interactuar con los tres modos de representación de los intereses.²⁸ En ese sentido, el grupo de la SPP presenta una imagen de apertura y pluralismo. Pero, a partir de 1992, empieza a torcer la mano de las instancias de representación tradicionales; les quita legitimidad al tiempo que las utiliza cuando es necesario.

La dinámica de esas nuevas racionalidades administrativas (desde la implantación de los protagonistas en la escena político-administrativa hasta el lanzamiento del proyecto) demuestra que la programación y la concertación conducen a una nueva práctica de la representación. En el mediano plazo, ambas se vinculan al tema de la democratización. Una y otra anuncian una apertura económica que, además de la programación democrática, conlleva la idea de juego: en adelante se

²⁸ Esto se produjo entre la toma del poder y el principio de la gestión salinista. A partir de 1992 y ante las presiones del calendario sexenal y de la firma del TLC, Salinas otorga mayores privilegios a las estructuras informales y horizontales.

actúa en un mercado donde la elección libre e individual es la norma. Esas formas de democracia participativa entran en conflicto con las formas tradicionales de elección y representación que todavía predominan. Tras la exigencia de eficacia, la programación y la concertación se orientan a organizar, a contracorriente de la decisión política, una interacción activa entre el órgano de ejecución (la administración) y los intereses organizados que se consideran legítimos gracias al papel que desempeñan en el proceso económico, social o político. El ejemplo más conocido es el Pronasol.²⁹

El pretender que una economía concertada sustituya a una economía reglamentada encierra un reto virtual. Implica transformar los nexos existentes entre la administración y la sociedad; en otros términos, se trata de modificar el sistema político. Por eso la nueva filosofía de la representatividad toma a contrapelo al conjunto de mecanismos representativos, cristalizados en torno a administraciones tutelares del modelo posrevolucionario.

Para producir el cambio social, se pretende instaurar una nueva regulación, lo cual impone una aprehensión fundamentalmente distinta de la realidad. Las nociones jurídicas se sustituyen por categorías analíticas que reflejan transformaciones del entorno en que se pretende movilizar grupos de apoyo y transmitir una imagen de transparencia social. Se elabora un nuevo *corpus* cuyo inventario y cuya interpretación aún permanecen abiertos.³⁰

²⁹ La designación de miembros implicados en la concertación se hace *intuiti personae* (no sometida al control de las organizaciones), saltándose a los intermediarios representativos que existen. En las estructuras de concertación no se vota. Por último, deliberadamente se rehúyen las asambleas nutridas, que son propensas a la reivindicación, en beneficio de los grupos restringidos en que es más fácil consensuar.

³⁰ El cambio de lenguaje de los altos funcionarios mexicanos es notable a partir de 1982, lo cual es más evidente durante la gestión de Salinas.

Ambos modelos presentan una idea diferente de la relación entre el individuo y la organización. En el modelo burocrático patrimonialista (nacional revolucionario), la lealtad organizacional es un valor pero también un elemento estratégico del poder individual; su capacidad de acción depende del dominio de los ajustes relacionados con las reglas. Ese dominio proviene de una lenta socialización en que se cristalizan las relaciones sociales entre los enlaces representativos y los grupos de funcionarios que condicionan la buena marcha del sistema político administrativo. La "reforma de la Revolución" pone en juego otras características psicosociales. La inserción en la estructura administrativa (tenga o no fundamento jurídico) se contractualiza más. Entonces es más importante dominar los espacios interorganizacionales (en detrimento de los intraorganizacionales). Para lograrlo es esencial forjar redes transorganizacionales. Desde allí el individuo negocia su movilidad promocional a base de su competencia personal, pero también, y sobre todo, de redes transversales que puede congregar en la acción.

Escudados en esas nuevas formas de intervención, los nuevos mecanismos pretenden adecuarse al espíritu y a la letra de la ley.³¹

Catalogando las divergencias teóricas que presiden ambos modos de representación, empezamos a comprender mejor las razones del conflicto administrativo actual; asimismo, captamos con mayor claridad el modo en que esas divergencias reflejan los conflictos sociales.

Obstáculos con que tropieza el modelo de sustitución

Esos nuevos mecanismos no únicamente crean "excluidos", sino que también cumplen mal su misión.

³¹ También responden a los deseos de las clases medias (el sector emergente en el plano electoral).

La evolución de la programación hacia una tecnología de *decision making* reduce considerablemente sus ambiciones iniciales de ser palanca del cambio social. Por lo demás, las crecientes exigencias de racionalización de la función pública a fin de cuentas conducen más a la cooptación que al desarrollo de la concertación.³² Para legitimar socialmente la acción administrativa, se trata de conseguir el apoyo social por medio de la cooptación, lo cual no sólo otorga una frágil legitimidad, sino que además contradice los enunciados del proyecto. Por lo demás, la cooptación no puede ser sino un recurso puntual y no un sustituto permanente de la participación.³³

Pero, sobre todo, los actores han interiorizado el modelo político que representa el sistema tutelar: a los socios que se comprometen en una acción de concertación les es difícil adaptarse a una nueva función. Por añadidura, el dualismo se profundiza en perjuicio de una coherencia de la acción administrativa. Por una parte se reactivan las relaciones entre protectores y grupos protegidos, como ocurre con las instituciones que funcionan con los antiguos sistemas de decisión; por la otra, se procura institucionalizar sistemas de decisión que estén libres de las restricciones inherentes al modelo antiguo. Esos nuevos sistemas incumben a campos como la política urbana y el medio ambiente.

³² Según Sleznik, la cooptación consiste en absorber nuevos elementos en el liderazgo o en la estructura de determinación de la política de una organización como quite para proteger su existencia o su estabilidad. *TVA and the grass roots*, Berkeley, University of California Press, 1949, 210 p.

³³ Asimismo, seguir sacrificando la equidad en la formulación de un programa a favor de respuestas selectivas puede conducir a la ineficacia y a la pérdida de toda credibilidad. Si dedicamos tanto espacio al individuo y a los intereses en el sistema político mexicano fue porque el poder del presidente y del Estado se hallaba firmemente sujeto a sólidas organizaciones que, a su vez, eran resultado de movimientos poderosos. Aunque alentadas por el Estado, esas organizaciones representaban a grupos horizontales. La relativa autonomía del Estado mexicano —y, por tanto, su capacidad para actuar con eficacia— dependía en última instancia de una mayor organización partidista que gozara del apoyo de los trabajadores y los campesinos.

A su vez, las fracturas internas del grupo de la SPP ponen en peligro la coherencia de las nuevas formas de organización y representación. Mientras el grupo SPP se mantenía unido, las dos nuevas formas de organización y representación —la programación y la concertación— eran complementarias; con las querellas ese carácter complementario se tornó en antagonismo. Unos se proclaman señores de la concertación y relegan a las demás formas de acción a no ser más que “administrativas”, de segundo rango.³⁴ Peor todavía, ambas formas conllevan efectos perversos.

Aunque se vista de retórica “modernizadora”, tal como la practica el grupo de Camacho o la aplica el gobierno en las elecciones (las famosas “concertaciones”), la concertación representa un paso atrás. Las “concertaciones” anulan todo el beneficio de credibilidad de las reformas electorales y la concertación camachista reactiva viejos islotes burocrático-corporativistas. Por su parte, al mismo tiempo que se apoya en una lógica de unidad y utiliza cabalmente las diferentes estructuras ligeras, el grupo de economistas (a las órdenes de Córdoba) con frecuencia reanima formas autoritarias y excluyentes. Cuando puede evitar los islotes, el grupo lo hace y trata directamente con los responsables de las decisiones. Así ocurre en el caso de la Sedesol y de los comités del Pronasol. En parte también es el caso de las múltiples comisiones constituidas durante las negociaciones del TLC. Cuando las acciones emprendidas no lo permiten, ese subgrupo privilegia la vía autoritaria; entonces utiliza los segmentos corporativistas ya existentes, al tiempo que les niega legitimidad en el plano retórico.

En ambos casos presenciamos la perversión del modelo preconizado. Se pone en tela de juicio la concertación como mecanismo modernizador: por una parte reactiva viejas for-

³⁴ El grupo camachista presenta la concertación como un modelo de vanguardia y hace de ella su modo de acción privilegiado.

mas que el proyecto condena y, por la otra, acude a la vía autoritaria cuando se necesita.

Para terminar, la exasperación del presidencialismo y del centralismo que trajo aparejada la gestión de Salinas manifiesta la incapacidad de edificar nuevas estructuras intermedias para reemplazar a las que el nuevo proyecto se propone destruir.³⁵ Al fracasar parcialmente en redistribuir las cartas del poder, lo que se pone en tela de juicio es el aspecto innovador de la programación y la concertación. Además, esas nuevas modalidades provocan la fuerte resistencia de aquellos que han visto sus intereses amenazados; esa oposición adopta tanto la forma de una violencia inesperada (guerrilla, asesinatos, etc.) como de una gran inestabilidad económica. Paralelamente los actores de la resistencia logran infiltrarse en el grupo de “conspiradores de la modernidad” y utilizar sus divergencias internas y, sobre todo, el despecho de los candidatos perdedores en la sucesión presidencial.

Por privilegiar las estrategias que rechazan toda ruptura brusca con el legado revolucionario, el pequeño grupo de innovadores bajo la dirección de Carlos Salinas hubo de matizar y postergar temporalmente la instauración de nuevos mecanismos de mediación; de ese modo atenuó el alcance de sus reformas y de alguna manera debilitó su eficacia. La crisis que experimenta el régimen desde 1994 es el efecto perverso de esa elección que se apoyó abiertamente en cierta forma de mestizaje para conducir el cambio.

³⁵ Según Rogelio Hernández y José Luis Reyna, el presidencialismo no tuvo de buenas a primeras más atribuciones. Simple y sencillamente se aplicaron sin ningún límite aquellas de las que disponía, lo cual restó funciones a los organismos existentes y vino a cambiar las reglas del juego. Y eso trajo consigo el desmantelamiento de otro de los pilares del sistema político mexicano: el partido oficial. Éste perdió algunas funciones que habían demostrado su eficacia para arreglar conflictos, absorberlos, diluirlos y, en fin, para negociar los diferentes intereses del intergrupo político. “El riesgo de la ingobernabilidad...”, *op. cit.*, p. 524.

CONCLUSIÓN

Para entender la naturaleza y el alcance del proyecto de transformación política y económica que las élites gubernamentales han instrumentado progresivamente en México hemos insistido en el examen de las estrategias que emplearon ciertos grupos de actores: aquellos que lograron colocarse en el centro del ajedrez y controlar el proceso decisional. Con el ánimo de restituir la dinámica de las acciones colectivas que esos grupos han instaurado hemos combinado tres métodos: un examen de la evolución de la clase dirigente, un estudio de las estrategias políticas y un análisis en términos de políticas públicas.

Por exigirlo así la especificidad del contexto mexicano, hemos librado sendas batallas en esos tres frentes. Pese a la fuerte institucionalización del sistema, el personalismo impregna más que en ninguna otra parte el contexto decisional. A fin de entender plenamente la configuración de los sistemas de decisión del Estado es fundamental, en México, saber *quién* ocupa las posiciones centrales. Nos era muy difícil llegar a buen término sin un detenido estudio de los grupos de actores. Entonces establecimos una correlación constante entre esos tres elementos (actores, políticas y estrategias públicas) a fin de definir los ejes de los aparatos de decisión. Hicimos una encuesta detallada sobre los momentos álgidos: aquellos en que presenciábamos grandes cambios en el control de los procesos decisionales entre uno y otro equipo (por ejemplo, el caso de los conflictos que opusieron a la SHYCP y la SPP entre 1976 y 1982, o incluso entre 1982 y 1986), o bien las

decisiones cruciales en el momento de la gestión del nuevo paradigma. Para comprender los mecanismos que favorecen a las estrategias triunfadoras había que distinguir los diferentes factores (intereses en juego, presiones, etc.) causantes de las alteraciones de poder o de las decisiones tomadas. En el fondo era preciso captar en vivo las limitaciones vinculadas al sistema posrevolucionario.

A lo largo del último capítulo hemos enumerado las más importantes.

Por ejemplo, al tratar de entender cómo llevar adelante una transformación en México pudimos “palpar” la densidad de la historia y la raigambre del pasado. Estos factores explican en parte la importancia que adquieren personajes “externos” al juego nacional. Es tal el peso de las inercias colectivas que la concepción y la instrumentación de las grandes transformaciones exigen la intervención de esos personajes ajenos a las rivalidades políticas. José Córdoba es el prototipo.¹ El antagonismo que acaba por oponerlo a Manuel Camacho es significativo, pues no lo dictan únicamente las rivalidades de grupos que ambicionan el poder. En tanto que, inserto en el contexto nacional, Camacho propone una vía que privilegia la negociación (o la concertación) y constantemente procura reintegrar los viejos elementos, Córdoba, un extranjero, prefiere aplicar estrategias mucho más radicales.²

¹ La historia reciente muestra el papel que desempeñaron otros actores: James Baker y George Bush (o incluso Clinton). Por reorientar las estrategias, el Plan Baker permitió al grupo de la SPP ser protagonista principal del cambio de paradigma. Mediante el TLC, actores como Bush o Clinton sirvieron de aval para consolidar el nuevo proyecto político y económico mexicano. Sin embargo su campo de intervención sigue siendo puntual comparado con el de José Córdoba.

² Con frecuencia se acusó a Córdoba de no entender el sentido ni la importancia de la historia y la cultura del país. No obstante, esa muy relativa incompreensión le otorgó la audacia necesaria para cortar ampliamente el tejido institucional.

Paralelamente hemos visto que las estrategias del cambio pasan por la intervención de actores que, como Salinas, demuestran ser capaces de determinar transformaciones de los aparatos de decisión.

No obstante, esa capacidad organizacional para concebir y elaborar un proyecto no garantiza en absoluto su éxito en el momento de su ejecución. Paradójicamente, las situaciones que eran problemáticas al inicio de nuestro análisis vuelven a serlo tras un breve respiro. A principios de los años setenta, los aparatos de decisión centrales representaban un estorbo para el buen funcionamiento del sistema y un obstáculo para los proyectos innovadores. Ahora bien, si es cierto que un núcleo duro de actores ha resultado apto para transformar esos aparatos y colocarse como centro de la innovación, por no poder controlar lo suficiente su contexto (las estructuras políticas, los modos de preparación de las elecciones presidenciales, etc.) esos actores a su vez son arrastrados en la división.

Por último, tanto el trabajo prosopográfico como un estudio de sociología organizacional efectuado en términos de análisis estratégico demuestran ser herramientas perfectamente complementarias. Lejos de ofrecernos una imagen petrificada de los diferentes actores mediante la reconstitución de su biografía individual y colectiva, la prosopografía resulta en extremo fecunda. La formación del *corpus* biográfico de los actores representa un trabajo muy largo y meticuloso; al obligar al investigador a examinar con cuidado la trayectoria de cada actor le ofrece una herramienta original para abordarlos. El trabajo prosopográfico pronto se constituye en instrumento que permite descubrir los lugares donde se instalan ciertas formas de sociabilidad: por ejemplo, las diversas redes de alianzas. En particular, la integración de esa biografía colectiva nos permitió descubrir la existencia de un pequeño núcleo duro de actores —tanto el grupo de la SPP como sus allegados y los *outsiders*— cuando nos proponíamos anali-

zar un periodo prolongado (1970-1995) y un conjunto heterogéneo de élites gubernamentales. Desde luego, el simple estudio prosopográfico no ofrece los medios para detectar los juegos que han llevado a esas formas de sociabilidad: las razones que presidieron la constitución del clan y las modalidades que éste utiliza para transformar los aparatos decisionales derivan de un análisis estratégico.³

Por seguir de muy cerca la construcción de las dinámicas organizacionales (ligadas a situaciones y a actores concretos y específicos), nuestro trabajo no se presta a establecer un modelo. Todo lo contrario, evidencia la inanidad de una empresa que suele abstraer y desconocer la lógica particular de las acciones desarrolladas. En el mejor de los casos, esa orientación teórica y metodológica permite distinguir algunas grandes constantes –por ejemplo, las limitaciones inherentes al sistema que pesan sobre los juegos de los diferentes actores.

Claro que esa estrategia analítica lleva la marca de sus propios límites. Para penetrar y restituir con precisión la lógica de acción organizacional de un grupo de actores, tuvimos que reducir considerablemente el espacio institucional estudiado (la muestra de los actores y sus esferas de acción). En este caso, limitamos por partida doble nuestro campo de reflexión. Por una parte restringimos nuestra muestra a los decisores que se encontraban en el centro de las apuestas principales (los equipos que se movilizaron en el ámbito de las instituciones económicas de la alta administración). Por otra, descartamos a ciertas instituciones de peso –sobre todo al PRI–, pero también a diversos actores que desempeñaron una función importante en la toma de decisiones. A pesar de esas restricciones, destacamos las principales estrategias que

³ Las entrevistas realizadas después con los diferentes actores vienen a enriquecer el trabajo, por lo que, paralelamente, la prosopografía se constituye en una manera de filtrar las informaciones suministradas por ellos.

servieron para reorganizar el aparato de decisión a fin de instaurar un nuevo proyecto político y económico.

¿Qué balance podemos hacer de esta reforma del Estado?

La etapa de transición que trae aparejada este imponente cambio promete ser larga, y ciertamente mucho más de lo que habían previsto los “conspiradores de la modernidad”. Además, las estrategias que el pequeño comando utilizó para instalar su referencial todavía no han producido todos sus efectos, sean éstos perversos o virtuosos. No obstante, diversos parámetros permiten hacerse una primera idea de la situación.

Como es evidente, la doble crisis —económica y política— que experimenta el régimen mexicano desde 1994 podría llevarnos a hacer un balance estrictamente negativo. El antiguo jefe del Ejecutivo, Carlos Salinas, se encuentra oficiosamente en el destierro en tanto que su gestión y su programa son blanco de todas las críticas: el PRI rechaza el liberalismo social en beneficio del viejo nacionalismo revolucionario y muchos de sus miembros reclaman que se expulse del partido al antiguo jefe de Estado. Por otra parte, se acusa a sus allegados (familiares y amigos) de haber cometido fraudes y actos de corrupción, por lo que muchos de ellos han preferido deslindarse públicamente de la gestión pasada (renegando de su afinidad con Salinas) a fin de sobrevivir políticamente.

Para echar a andar su proyecto, Salinas y el grupo de la SPP privilegiaron una vía: conceder preeminencia a las transformaciones económicas por encima de las transformaciones políticas. Por una parte, el equipo calculaba que los cambios del aparato productivo se manifestarían rápidamente en términos de crecimiento económico, legitimando en lo político tanto el nuevo modelo escogido como la gestión del grupo. La adopción de esa estrategia era comprensible, aunque se inscribiera a contracorriente de las opciones adoptadas por los gobiernos anteriores, que privilegiaban a cualquier costo la estabilidad política. Por lo demás, Salinas sabía que por ir acompañadas de un cambio cultural importante (mentalida-

des, visión del mundo, etc.), las transformaciones políticas habrían de ser lentas. Sin embargo, el mandatario preveía que para el año 2000 el grupo de la SPP –y principalmente su sucesor– tendrían tiempo de afianzar una nueva forma de institucionalización que fuera capaz de reintegrar a los diversos estratos de la población.

Con base en esa estrategia de fondo (una reforma a doble velocidad), la crisis actual es resultado de limitaciones que no se supieron dominar adecuadamente. El empleo de ciertos instrumentos trajo consigo un costo político que ese grupo no había considerado suficientemente en sus cálculos. Así ocurrió con el TLC. Las presiones propias del tratado (el calendario para su firma, las exigencias de los dos socios sobre las condiciones de entrada, la apertura de nuevas zonas de incertidumbre para los actores mexicanos) condujeron al equipo de innovadores a descuidar las formas: en contra de los usos –la necesidad de reinsertar a los “viejos” elementos y mecanismos–, el grupo cerró el sistema. Por lo demás, la presión del tiempo (por la lógica sexenal y la no reelección) creó dificultades mal resueltas. Para remediar lo más urgente, Salinas acentuó las zonas problemáticas, lo cual lo llevó a exacerbar la informalidad de los procedimientos. Con gran poder discrecional, utilizó las reglas no escritas para regir la conducta de los actores. Por eso la gestión del pequeño clan acabó por ofrecer una imagen contraria a la que el mandatario pretendía imponer en nombre de la modernidad. Por otra parte, en el plano administrativo, la multiplicación de mecanismos heterogéneos da la impresión de una maraña organizacional opuesta a los principios de eficacia que preconizaba ese reducido equipo.

El pleno uso de las facultades presidenciales y la centralización de las decisiones (con la Coordinación de la Presidencia y las decisiones adoptadas en cónclave que esterilizan el debate público) debían poner remedio a ese proceso forzado de desinstitucionalización, que se deseaba lo más breve

posible. Por lo demás, la conducción de la incertidumbre (la multiplicación de los “efectos sorpresa”) debía dificultar la ejecución de acciones relámpago por parte de los opositores.

La rapidez de esas transformaciones, la verticalidad en la dirección del cambio, y la exclusión de la mayor parte de los actores del proceso decisional atestiguan la enorme confianza que tuvo este grupo en la solidez del encuadramiento de la población y en la fuerza de inercia de los mecanismos de control (la disciplina partidista) de los sectores dirigentes. Al sobreestimar esa doble capacidad de encuadramiento, el pequeño clan descuidó determinadas zonas estratégicas, favoreciendo quizás el surgimiento de una situación de inestabilidad y violencia.⁴

Por lo demás, al ser esas reformas más limitadas y más lentas en el plano político, el motor de las transformaciones sociales sigue siendo el sector económico. Ahora bien, sólo las grandes empresas industriales y el sector de exportación funcionan como motor del desarrollo social. Sin embargo, esto plantea un doble problema: por una parte, la privatización no necesariamente implica que se modifiquen *ipso facto* las relaciones del Estado con las empresas industriales; por otra, la renovación del dinamismo económico depende de la creación de nuevas modalidades en la participación de los asalariados en la empresa. Implícitamente se apremia a la empresa para que desempeñe la función de promotora de un nuevo compromiso social. Ahora bien, la nueva legislación del trabajo y la relación entre el gobierno y los sindicatos siguen siendo puntos eminentemente problemáticos que no se abordan de lleno.

Además, la doble crisis subraya los límites del sistema de políticas públicas (en términos de crecimiento, de ingreso y de protección social). Aunque esas políticas se concibieron

⁴ La urgencia por lograr la firma del TLC ocasionó que se relegara a un segundo plano un aspecto tan importante como la seguridad nacional.

para impulsar la adhesión de los ciudadanos al orden social, la situación muestra los límites del “*management* público” como modo de regular la cohesión social. En cambio, al modificar las condiciones de ejercicio de la mediación social, el crecimiento de las políticas públicas logra desestabilizar los mecanismos tradicionales que articulaban a la sociedad civil y al Estado. La crisis económica acentúa la crisis de regulación del aparato administrativo, que va acompañada de una crisis de legitimidad.

Aquel grupo, que durante la época de su ascenso al poder había mostrado una gran capacidad para encontrar e imponer soluciones a los diferentes problemas, experimenta de pronto dificultades para hallar una respuesta adecuada a las nuevas presiones. Éstas escapan con mucho al control de Salinas y su equipo, y de manera paralela ofrecen nuevas posibilidades de acción o de reacción a otros actores.

Pese a esos fracasos, el proyecto de transformación cuaja, aunque no siga un camino ortodoxo respecto a la agenda que se había propuesto el grupo de la SPP. Así lo demuestran el vigor y la severidad de las reacciones y de las sucesivas crisis que siguieron a la instauración de la “reforma de la Revolución”. De manera paradójica, la crisis es benéfica: las rupturas que son producto de las modalidades escogidas para operar el cambio obligan a los diversos actores a encontrar salidas rápidamente. Sus efectos alcanzan primero a las actitudes y los comportamientos de los diversos actores. Casi de golpe, el nuevo jefe del Ejecutivo, Ernesto Zedillo, tiene que administrar una vigorosa impugnación del presidencialismo. Esa crítica tuvo una incidencia nada despreciable en la apertura del sistema político.

En sí, las reformas constitucionales implantadas bajo la administración salinista fructifican. Nos encontramos ante una ampliación de la esfera política que engloba a nuevos actores, a los “excluidos” de ayer: el clero y el sector privado. Los partidos de oposición, con el PAN a la cabeza, no sólo go-

zan de un trato deferente sino que empiezan a integrarse en varios niveles del proceso decisonal: luego de ganar espacios en los ejecutivos locales y regionales (gobiernos de varios estados), ocupan puestos importantes en el gabinete. Numerosas reformas (sobre todo la del Estado, promovida a partir del 17 de enero de 1995) introducen cambios de envergadura. La separación de poderes se precisa lentamente (el Ejecutivo ya no tendrá injerencia directa, mediante el control del IFE, en los procesos electorales; asimismo a partir de 1997 la población de la capital adquiere su autonomía política y puede elegir por primera vez a su principal representante: el jefe de gobierno del Distrito Federal). Aparecen nuevas figuras: los sondeos de opinión, debates televisados entre miembros de partidos diferentes y referendos integran la panoplia de medios de que disponen los ciudadanos para informarse y expresar sus preferencias. Esos fenómenos inéditos tienen incidencia obligada en la volatilidad del electorado. Se multiplican las ONG de toda especie, las más de las veces de manera anárquica.

Paralelamente, el salto generacional que introduce el grupo de la SPP tiene un efecto de incitación. Ahora bien, éste es un parámetro esencial para la continuidad del proyecto. Esa renovación generacional desborda el marco del PRI e incluso de los demás partidos. También alcanza a la totalidad de las organizaciones, sean asociativas, del sector privado o incluso de la Iglesia.⁵ El cambio generacional va acompañado por una mayor homogeneidad social y cultural: esos cuadrágenarios poseen una visión del mundo diferente y están potencialmente abiertos a nuevas modalidades relacionales.

La nueva mentalidad que acompaña el redimensionamiento del Estado impregna también las concepciones que comparten los nuevos asociados. Esos estratos tienen ideas

⁵ También el nuevo arzobispo de México, Norberto Rivera, es cuadrágenario.

menos rígidas sobre los papeles específicos en que hasta entonces se hallaban encerrados los actores. De manera paralela evoluciona el concepto de interés general; por ejemplo, éste ya no es compatible con los nexos que unen al Estado con el mundo empresarial, al Estado con la Iglesia o, incluso, al país con el vecino del norte.

Por lo demás, la crisis de mediaciones que conoce el sistema obliga a una repolitización a marchas forzadas, o más exactamente a una revaloración de lo político,⁶ que va más allá de la existencia de cuadros capaces de defender las grandes reformas constitucionales.⁷ Además, de manera progresiva asistimos a una descompartimentación de las diferentes esferas: nuevas vías que permiten un flujo transversal entre los diferentes sectores. La lid electoral es una de ellas, pues rompe las inercias y los bloqueos.⁸

Para terminar, el “salto al vacío” operado por Salinas –la firma del TLC– modifica de manera considerable las piezas del tablero político nacional. El tratado con el norte abre nuevas zonas de incertidumbre que los actores mexicanos controlan con mayor dificultad; por ejemplo, trae consigo nuevas prácticas de *lobbying* cuyo centro se encuentra en lo sucesivo en Washington.⁹ También implica para México la adopción for-

⁶ Una de las principales demandas que formuló el PRI durante su vigesimoséptima Asamblea Nacional, a fines de septiembre de 1996, fue que los futuros candidatos a las elecciones presidenciales posean un capital político electoral apreciable.

⁷ Es decir, cuadros que ocupen puestos electorales con el único fin de controlar, desde la presidencia de ciertas comisiones clave, los cambios constitucionales.

⁸ Hemos notado, en los diversos puestos electorales, la nutrida presencia de hombres de negocios de varios partidos.

⁹ La influencia y la injerencia del gobierno estadounidense, y en menor grado, del gobierno canadiense en los asuntos internos de México crecerán. La situación interna del país repercute más sobre una serie de asuntos en ambos países, en particular sobre la seguridad nacional.

zada de un nuevo código de ética política (ciertas prácticas ya no son admisibles); asimismo reduce la importancia del centro frente a las decisiones de los hombres de negocios.

Esas transformaciones son irreversibles. Los efectos perversos surgidos de las limitaciones que el pequeño grupo de modernizadores no supo apreciar en su justa dimensión permiten presagiar que la etapa de transición será más larga de lo previsto. De manera paradójica, esos efectos perversos van aparejados a efectos virtuosos: aunque sea de manera parcial, obligaron a reintegrar actores que parecían a punto de desaparecer (los “viejos cuadros”) y a redistribuir las cartas del poder.

En cierto modo, esos efectos perversos reflejan la victoria del sistema institucionalizado que retoma, en parte, sus derechos ante los agentes del cambio.