

INTRODUCCIÓN

ILÁN BIZBERG

El presente número de *Foro Internacional* recoge, como ya se ha hecho costumbre en esta revista, los trabajos de varios profesores del Centro de Estudios Internacionales sobre el sexenio recién concluido. Estos trabajos tienen la intención de ser un análisis de un sexenio sobre el cual han abundado las opiniones y que probablemente será considerado como otro de los esfuerzos por modernizar el país en el presente siglo (además del porfirista, el callista y el alemanista) que no tomó en consideración que las estructuras políticas y sociales sobre las que se asentaba la transformación eran tan desiguales y sesgadas que, finalmente, harían fracasar el proyecto. La conclusión del balance del gobierno de Carlos Salinas de Gortari es, de acuerdo con los trabajos aquí reunidos, que los procesos de modernización económica fracasan si no avanzan paralelamente con la transformación política.

Los textos de Luis Aguilar Villanueva y Francisco Gil Villegas destacan las grandes transformaciones que se llevaron a cabo en el gobierno y en la administración federal, así como en la propia Constitución, con el objeto de preparar el aparato de Estado para emprender una acción más eficiente y acorde con una economía abierta. El artículo de Aguilar Villanueva analiza el considerable avance en el adelgazamiento del aparato de Estado y en la reforma administrativa. No obstante, también destaca que esta modernización y, en general, la liberalización económica generaron gran tensión entre los ámbitos que el gobierno se proponía reformar y lo que la sociedad comenzó a exigirle: una mayor velocidad en el ritmo de la liberalización política. El artículo de Gil Villegas propone que los cambios constitucionales realizados en el periodo constituirán los elementos fundamentales para que, en el futuro, se haga un balance ponderado, más ecuánime del sexenio de Salinas, en el que fueron modificados de manera radical los artículos más importantes de nuestra Constitución, con excepción del 123.

Por su parte, los artículos de Lorenzo Meyer y María del Carmen Pardo refieren cómo la forma en que la concentración extremada del poder en la presidencia ha terminado por destruir la propia institución presidencial. Esta circunstancia está perfectamente ejemplificada con las limitaciones que enfrentó el programa de Solidaridad, que pretendía precisamente evitar la centralización y las trabas burocráticas que obstaculizaban la efectiva acción de las políticas sociales. Como lo plantea Meyer, durante los sexenios de De la Madrid y de Salinas de Gortari, el presidencialismo pretendió utilizar todo su poder y recursos, ya no para mantener el antiguo orden de cosas como lo hicieron los tres presidentes anteriores, sino para aventurarse a reformar el modelo económico y con ello la base del régimen político; esto se proyectó como el único camino posible para salvar este último y, con él, a la figura presidencial. No obstante, el esfuerzo estuvo destinado al fracaso en la medida en que la crisis del régimen se vería agudizada debido a este mismo intento casi desesperado por salvarlo. El resultado fue una crisis más profunda aún, ya que dicho propósito agotó la institución presidencial y, por otro lado, una sociedad civil más madura exigía ahora cambios reales, efectivos, que no permitieran que todo siguiera como hasta entonces. En tanto, el artículo de Pardo analiza cómo las grandes reformas que pretendían eliminar las prácticas gubernamentales burocráticas y corporativas, con el objeto de lograr una acción estatal más eficiente, dieron lugar a una concentración exagerada de la política social en manos de la presidencia, lo que lo llevó, a su vez, a una personalización que la desvirtuó y que, a fin de cuentas, la hizo más ineficiente.

De ambos artículos puede deducirse que, si bien el intento salmista por salvar al presidencialismo y al régimen autoritario logró que la presidencia recuperara popularidad temporalmente, esto fue insuficiente para responder a las contenidas y urgentes demandas de la población mexicana en términos sociales, y a la exigencia de liberalización política y democratización del régimen. De hecho, no obstante haberse realizado reformas de magnitud, que la acción gubernamental del sexenio estuviese tan concentrada en la persona del presidente y en sus colaboradores cercanos, impidió hacer efectiva una de sus tareas principales: la de asegurar una transmisión estable del poder.

Tanto el artículo de Mauricio Merino como el de Mónica Serrano destacan el hecho de que la opción escogida para conservar las instituciones que habían dado estabilidad al régimen político mexicano, con el objeto de imponer sin demasiada oposición el nuevo modelo económico, se topó con que éste comenzaba a desgastar las instituciones tra-

dicionales cuando aún no existían las que iban a sustituirlas. Como lo describe Merino, esto ha significado que durante el sexenio de Salinas los acuerdos y la legislación, que desde los años setenta habían venido sirviendo como marco de referencia para una lenta pero real descentralización, fueran utilizados para reconcentrar el poder en la presidencia, ya que esos acuerdos y las leyes promulgadas no estaban apoyados en instituciones que hicieran viable que los poderes estatales y locales asumieran y ejercieran efectivamente las crecientes atribuciones que se les otorgaban. A ello contribuían las contradicciones propias de la jurisdicción, que otorga atribuciones similares a los tres diferentes órdenes de competencia; la debilidad y falta de preparación funcional de los gobiernos locales, y que la distribución de competencias entre los diversos órdenes de gobierno se hubiera llevado a cabo de manera más pragmática que formal, a través de convenios intergubernamentales y no por medio de cambios constitucionales.

Por su parte, Serrano describe cómo el desarrollo de la propia sociedad, derivado del cambio de modelo económico y de la apertura que llevó al reordenamiento de los actores socioeconómicos y a la internacionalización de la política interna, tuvo como consecuencia la disfuncionalidad de la estrategia adoptada para liberalizar la política que, aunque por definición limitada y gradual, sólo sirvió para elevar las expectativas y exigencias de los grupos sociales mejor organizados y más conscientes. Al mismo tiempo, la liberalización tuvo efectos dentro del partido de Estado: debilitando los mecanismos tradicionales de control —entre ellos la disciplina partidaria— que le habían permitido crear un sistema de negociación de sus conflictos internos garantizando la estabilidad del régimen.

La relación del gobierno con los principales actores sociales y políticos es testimonio de la misma ambigüedad y de tensiones similares: se apoyó a los sectores empresariales, obreros y campesinos más modernos, pero siempre cuidando no romper con los intereses tradicionales. En la medida en que el propósito fundamental del gobierno de Salinas fue la instauración de un nuevo modelo económico, teniendo como ejemplo importante lo sucedido en la ex Unión Soviética —donde al procederse a una reforma política profunda también se restringió al aparato de Estado su capacidad para imponer una política económica congruente—, evitó por todos los medios un enfrentamiento directo con las organizaciones que le servían de apoyo. Finalmente, por esa vía no logró implantar el germen de un cambio más profundo, como era su propósito explícito, sino que, por el contrario, al permitir la sobrevivencia de actores sociales y políticos más atrasados, estos

aprovecharon el momento de debilitamiento del gobierno salinista, lo que llevó a dificultar considerablemente las condiciones en las que se diera la transmisión del poder al fin del sexenio.

Como lo plantea Carlos Alba, el nuevo modelo de desarrollo benefició principalmente a las empresas transnacionales y a los grandes empresarios nacionales, que podían competir y adaptarse en una economía que se abrió de modo tan acelerado. No obstante, aunque la nueva alianza se estableciera con estos actores, el gobierno de Salinas de Gortari advirtió que, por razones no sólo económicas sino también políticas, no podía dejar de apoyar a los medianos, pequeños y microempresarios. De ahí el proyecto de las llamadas “empresas integradoras”, y de la elaboración de una política industrial respectiva, aun en contra de la ideología de la élite que dirigía la economía. Esta situación condujo, como lo describe José Luis Méndez, al carácter contradictorio que caracterizó a esta política, y a que resultara en gran parte retórica. Queda, sin embargo, el hecho de que a pesar del apoyo absoluto que recibieron los grandes empresarios, no se pudo ignorar la necesidad de una política industrial orientada hacia la micro, pequeña y mediana empresa.

La política hacia los actores sindical y campesino estuvo sometida a presiones similares. Una lógica liberal pura hubiera llevado a permitir que se repitiera en México la evolución de los países más avanzados, en los que se ha dado un proceso de desindicalización y de descampesinización. Empero como lo señalo en mi artículo, por razones políticas y sociales, y también económicas, se optó por fomentar el surgimiento de un núcleo de sindicalismo de nuevo tipo, no enfrentando a las viejas organizaciones corporativas, ya que estas últimas otorgarían el apoyo político necesario para la instauración del nuevo modelo económico, mientras que las nuevas asociaciones sindicales, serían el inicio organizativo modernizador. Se pensaba, en este último caso, que en países más avanzados, como Japón y Alemania, se había conformado un sindicalismo fuerte con el cual se había adoptado un modelo neocorporativo de relaciones industriales.

En el ámbito campesino, Arturo Alvarado nos refiere a una situación muy parecida: el modelo económico seguido obligaba al desmantelamiento de los apoyos estatales y los canales corporativos tradicionales a través de los cuales transitaban normalmente los recursos. Esto significó el debilitamiento generalizado de las organizaciones campesinas existentes y el surgimiento de nuevas formas de asociación y socialización. A la vez, los cambios fundamentales que se estaban llevando a cabo en este sector requerían que se mantuviera el control político del

sector campesino, impidiendo que el gobierno se enfrentara directamente a las viejas organizaciones. Por otra parte, la significativa amenaza del Tratado de Libre Comercio para el sector agrario, así como el surgimiento de la guerrilla zapatista, obligaron al gobierno a negociar la protección temporal del campo y a renovar los apoyos financieros para las regiones más desprotegidas.

De esta manera, aunque el gobierno de Salinas pretendía llevar a cabo reformas radicales, tanto en el sector obrero como en el campesino, tuvo que apoyarse en las organizaciones más añejas del sistema político mexicano. Esto, a la larga, no sólo no aseguró el éxito de las reformas sino que las puso en entredicho, obligándonos a reflexionar acerca de los costos reales de la estrategia seguida por el gobierno salinista, al grado de poner en duda su tesis central de que es más oneroso un cambio político rápido, simultáneo al cambio económico, que el cambio gradual.

Sólo en el caso del reconocimiento de las iglesias, en el que se modificó la relación del Estado con la Iglesia católica, para hacerla más acorde con el hecho de que la mayoría de la población mexicana se considera como tal, se actuó congruentemente y a fondo. Quizá por ello, como lo plantea Soledad Loaeza Tovar, la integración de la Iglesia católica al arreglo constitucional vigente fue más costosa para ella que para el Estado. Al desaparecer el enemigo común de la Iglesia, surgieron a la luz del día los factores de división interna y esto se dejó ver con claridad en las tensiones provocadas por la intervención de un grupo de religiosos en el conflicto chiapaneco. Todo ello llevó, según Loaeza, al debilitamiento de la posición de la Iglesia como líder de opinión, contribuyendo a acelerar el proceso "natural" de secularización de la sociedad mexicana.

El artículo de Bernardo Mabire lleva estas contradicciones al nivel de discurso ideológico, tal y como puede verse reflejado en la política educativa. El debate en torno a los libros de texto gratuitos elaborados durante este sexenio, según este artículo, deja traslucir un giro fundamental por parte del gobierno. Éste coincidió más con sus antiguos enemigos: los empresarios, el PAN, la Iglesia, que con los sectores considerados progresistas, quienes utilizaron para la crítica, argumentos que en el artículo se demuestran inconsistentes. A pesar de ello, cuando se analizan los libros de texto se advierte que los elementos que denotan un cambio ideológico gubernamental se diluyen entre las ideas tradicionales. Lo que fue decisivo para que los antiguos críticos moderaran su ataque contra estos libros no fue su contenido, sino más bien el proyecto global del gobierno salinista y sus alianzas. No obstante,

existe una fuerte tensión entre los planteamientos ideológicos tradicionales del gobierno y una acción radicalmente distinta a la del pasado.

El artículo de Samuel del Villar se refiere directamente a las limitaciones del cambio político en el sexenio, tal como se reflejan en la legislación y en los procesos electorales. Describe cómo se modificó la legislación electoral para no poner en riesgo la hegemonía del PRI o, en todo caso, para compartir el poder con el PAN. El resultado, lejos de ser la liberalización de la política, dio una mayor fuerza e influencia a los partidos políticos tradicionales, por encima de otros partidos de oposición, de las organizaciones de la sociedad civil y de los propios ciudadanos. Y éstos fueron mantenidos tan alejados como siempre de la posibilidad de ejercer algún control sobre la política.

Quiero, por último, hacer notar algo acerca de la organización de este número de *Foro Internacional*. Se siguió un orden que, como cualquier otro, es más o menos arbitrario. En primer lugar se agruparon los artículos que hablaban sobre los actores sociales y políticos: se comenzó con la presidencia y se siguió con los empresarios, los obreros, la Iglesia y los campesinos. Se agruparon después los artículos en los que se analiza la acción gubernamental: las reformas constitucionales, las propias del aparato de Estado, la política social, la política industrial, la política educativa y la relación entre la federación y los estados. Se incluyeron, por último, los artículos en los que se abordan las elecciones y los cambios en el sistema político. Pensamos que presentar de esta manera los artículos permitirá discutir la interpretación que se propone en esta introducción.