

ISABELLE ROUSSEAU, *Mexique: une révolution silencieuse? Élités gouvernementales et projet de modernisation (1970-1995)*, Paris, L'Harmattan, 1999, 389 pp.

El libro de Isabelle Rousseau aborda uno de los problemas más importantes que ha vivido México en las últimas décadas: el cambio de modelo de desarrollo y las transformaciones en el orden político administrativo desde el espacio institucional. Entre dos proposiciones teóricas extremas, una que valora la autonomía y la voluntad del actor y otra que otorga preeminencia a la estructura socioeconómica, la autora se vale de la teoría de las organizaciones para examinar al actor central de estos cambios: el Estado mexicano. Para hacerlo decide analizar a la élite gubernamental en interacción con los engranajes institucionales. En este sentido, aprovecha la tradición bibliográfica que existe respecto de las élites mexicanas, como la anglosajona, representada por Brandenburg, P. Smith o R.A. Camp; la francesa, impulsada por F.X. Guerra; o la de los propios mexicanos, como F. Suárez Farías y R. Hernández. Sin embargo, como le interesa distinguir las conductas de estos actores que, a veces, perteneciendo a la misma categoría tienen comportamientos diferentes, opta por complementar ese mirador examinando las reacciones, los juegos y los cálculos que emprenden estas élites a partir de su contexto institucional. La síntesis de esas dos perspectivas la engloba en un proceso inductivo propio de la sociología organizacional, en el que privilegia las estrategias de los actores más que las estructuras sociales.

A partir de estas perspectivas, la autora dirige su esfuerzo a reconstruir y analizar las estrategias que ha adoptado la élite gubernamental de México durante los últimos 25 años, desde 1970 hasta 1995, para, a partir de una base organizacional, un aparato administrativo que se juzga como prioritario en el sistema de decisiones, transformar el sistema e intentar adaptarlo a las exigencias de crecimiento y de modernización. Todo el interés de la autora estará centrado en escudriñar el aparato político administrativo, a tal grado que es capaz de dejar de lado la tentación que le ofrece el estudio de los movimientos sociales, los partidos o las fuerzas externas como factores que intervienen en esos cambios.

Podríamos interpretar este despliegue de iniciativas, esta búsqueda de un nuevo paradigma, como un esfuerzo del régimen autoritario mexicano por recuperar la legitimidad y la cohesión social que el modelo de sustitución de importaciones le había permitido conservar desde la Segunda Guerra Mundial. Sea como fuere, para el análisis de estos cambios, la autora emprende una triple búsqueda: quiénes deciden, cuál es la base organizativa desde la que actúan y cuál es el proyecto que está en juego.

La élite gubernamental, bautizada por la autora como “comando de la modernidad”, ocupa un lugar estratégico en la toma de decisiones y en la definición de las grandes políticas públicas. Para analizar a estos actores estratégicos, la investigadora toma en cuenta dos elementos: por una parte, el proceso de reclutamiento y socialización de los actores, para lo cual construye una amplia base de datos sobre biografías individuales que incluyen los antecedentes sociales (método prosopográfico). Por la otra, incorpora ese catálogo prosopográfico de la élite en un análisis estratégico que marca las relaciones y articulaciones con otros actores clave, para comprender los cálculos y los juegos de esos individuos en el campo organizacional.

La organización administrativa es la institución que permitirá a la élite gubernamental forjarse a sí misma como grupo estratégico. La autora muestra que, hasta inicios de los años setenta, los dos ministerios que albergaban a la élite de las decisiones clave eran las secretarías de Gobernación y de Hacienda, pero desde entonces los centros estratégicos desde los que se definen las políticas públicas serían las secretarías de la Presidencia y de Programación y Presupuesto.

Los actores estratégicos necesitan un proyecto, un “referencial”, “algoritmo” o paradigma para armonizar las políticas públicas: es la representación global de la sociedad.

Estos tres parámetros: actores, institución administrativa y proyecto, constituirán la trama sobre la que la autora tejerá su análisis de la dinámica que adopta la élite gubernamental para concebir e imponer el nuevo paradigma.

El texto está organizado en cuatro partes. En la primera examina las estrategias adoptadas por la élite gubernamental de 1970 a 1982 para revitalizar la legitimidad de un modelo que se estaba agotando. Durante el régimen de Echeverría se descubre que las estructuras administrativas y políticas ya no corresponden a la situación que vive México, un país que ha crecido demográfica y económicamente, y que se ha urbanizado e industrializado ininterrumpidamente durante 30 años. El echeverrismo ampliará y modernizará la esfera administrativa, y reconstruirá sus redes bajo la idea de que la nueva legitimidad necesita apoyarse en otro tipo de gestión pública, más técnica, en manos de una nueva generación, para conseguir una nueva mediación social. Hasta entonces las dos instancias que tutelan la coherencia de las políticas públicas son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los aspectos económicos, y la Secretaría de Gobernación, para los políticos. Será una nueva generación de jóvenes, no ya de abogados sino de economistas, la encargada de tratar de transformar el aparato administrativo y de buscar la concertación entre diversos ministerios. Rousseau nos muestra que la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo se inicia desde este periodo y no a partir de la crisis de 1982, como

generalmente se argumenta. Sin embargo, prevalecen en estos gobiernos las perspectivas nacionalistas y clientelistas. Ante unos contextos nacional e internacional mucho más complejos, se necesita una instancia administrativa que permita conseguir una nueva coherencia. Durante la gestión de López Portillo se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, orientada a una nueva racionalidad administrativa: la planeación como método de gobierno y como estrategia de diálogo con la sociedad. El fin del modelo de sustitución de importaciones está marcado por una fuerte crisis económica que coloca a México en la incapacidad de pagar sus compromisos financieros, y por una “crisis de confianza”. La respuesta que se dé a estas crisis colocará a los diversos actores en ventaja o desventaja para llegar a la presidencia.

En la segunda parte se analiza el surgimiento de un nuevo grupo y sus luchas por imponer un nuevo proyecto. Es la llamada por Rousseau “élite modernizadora”. De ella se examinará su socialización y la forma en que logra imponer al conjunto de la clase política su *ethos* y la confección de nuevas políticas públicas. Es así como el grupo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se constituye en el abanderado de un nuevo paradigma que pretende sacar a México de la doble crisis. Rousseau destina gran parte de su esfuerzo intelectual a analizar al grupo de SPP que asume este desafío de constituirse en el depositario de la esperanza de transformación, y a examinar sus estrategias para conseguirlo. Para la autora, la SPP es un órgano de innovaciones administrativas y un crisol de creaciones intelectuales y políticas que conviene conocer bien, porque de él emanan políticas públicas coherentes, capaces de modificar el ambiente cultural, social y económico. Por eso lo toma como laboratorio de experimentación de una nueva forma de relación que se establece entre el Estado y la sociedad civil. Es un órgano que se presenta como capaz de planear y de concertar, apto lo mismo para las políticas de adaptación ante emergencias que para las políticas de previsión. Y busca quiénes son sus gentes y cuáles sus corrientes unificadas por un líder que dispone de una autoridad política personal; cómo se socializaron, se reunieron y se forjaron una identidad colectiva; cuáles son sus referencias axiológicas y sus representaciones del mundo; cómo llegaron a sentirse investidos por una tarea renovadora y hasta qué punto consiguieron una nueva legitimidad y crear un nuevo paradigma capaz de encontrar respuestas a los urgentes problemas que afrontaba el país. El legado de las crisis y el nuevo modelo propuesto a una sociedad traumatizada por ellas tendrían enormes costos sociales y políticos –como la falta de reconocimiento social suficiente en el partido, que se manifestó en la escisión del PRI cuando fue impuesto Carlos Salinas de Gortari como candidato a la presidencia, y más tarde en los resultados adversos en las urnas. La

autora no se adentra en el campo de los costos sociales ni políticos. Su interés es mostrar, entre otras cosas, cómo ese grupo pudo armar y desarrollar un nuevo paradigma que se impuso con una relativa paz social hasta 1994, gracias a la debilidad de los actores sociales y al uso de la incertidumbre, y que contó con la aprobación –y la presión, diríamos nosotros– de la “comunidad internacional”. En el libro se presentan y se discuten las principales novedades en materia de políticas públicas, desde la negociación de la deuda hasta la puesta en marcha del programa de reformas económicas, pasando por los pactos de solidaridad económica. Se observa cómo este equipo de la SPP, ya amparado en el poder, logra revertir la imagen interna y externa que se tiene de México, al ofrecer la idea de una nueva administración, racional, eficaz, responsable, activa, abierta al mundo. En ese nuevo paradigma se trata de integrar las contradicciones culturales internas, como el antiguo nacionalismo temeroso ante la apertura.

En la tercera parte se examinan los diversos tipos de recursos humanos, organizacionales, políticos y financieros que la élite modernizadora moviliza para cambiar de modelo y para conseguir legitimidad. La “reforma a la Revolución” se emprende con una reforma del Estado, con su “redimensionamiento”, con el abandono del Estado como agente central del desarrollo. Las políticas para el cambio variarán, dependiendo del campo de aplicación; por un lado estarán las orientadas a la esfera política, por otro las concernientes a la economía. Salinas de Gortari no cambia el rumbo emprendido por su predecesor; pero mientras Miguel de la Madrid no modifica los referentes conceptuales, aquél profundiza y radicaliza los cambios en todos los ámbitos, sin omitir las reformas constitucionales que habían sido tabú en México, como la del artículo 27, que abre la puerta a la privatización de las tierras ejidales; los artículos 3°, 5°, 24 y sobre todo el 130, en materia religiosa, con los que se daba fin a la simulación y a una pugna de más de 150 años en que, entre otras cosas, México no tuvo relaciones con el Vaticano; y el 82, que da acceso a la presidencia de la república a los mexicanos cuyo padre o madre (no ambos) son extranjeros, lo que toca las fibras del nacionalismo revolucionario a cambio de un nuevo referente: el “liberalismo social”. Pueden detectarse en el salinismo varias contradicciones entre los principios y los hechos; se critica el corporativismo y se le utiliza cuando es necesario; se habla de transparencia y de apertura mientras las clases medias y los empresarios consideran que se recurre a cónclaves para tomar decisiones sin consultarlos; se privilegian las transformaciones económicas en detrimento de los cambios políticos; las políticas sociales a través de Solidaridad tienden a romper las estructuras territoriales del PRI, exacerbando el presidencialismo y son una fuente potencial de inestabilidad. El edificio salinista, que parece lleno de coherencia y unidad cuando se le observa desde el área económica –lo que

explica su éxito para realizar las reformas económicas-, muestra tensiones y resquebrajaduras desde el ángulo del grupo político, que no está decidido a someterse a los dictados del equipo que centraliza las decisiones económicas: la Coordinación de la Presidencia.

En la última parte, la autora examina los efectos de la crisis económica y política de mediados de los noventa sobre la continuidad o la regresión de los cambios impulsados por la élite en el poder. En esta parte final del texto se evalúan las dificultades para la continuidad del nuevo paradigma, que en sus inicios había aparecido como relativamente fácil de poner en marcha. A partir de 1994 y 1995 se observa cómo el proyecto se enfrenta a problemas en múltiples frentes, desde la seguridad nacional hasta la estabilidad macroeconómica, pasando por la caída de los niveles de vida de la población y también la caída de la imagen de quien fue el vértice de ese "grupo modernizador". El PRI rechaza el liberalismo social y una parte de sus miembros quieren expulsar de ese organismo político al ex presidente Salinas de Gortari, quien se encuentra en el autoexilio, mientras su hermano Raúl está encerrado en una prisión de alta seguridad.

A partir del triple procedimiento que Isabelle Rousseau ha seguido, en su estudio sobre la modernización de México en la última parte del siglo XX –la evolución de la clase dirigente, las estrategias políticas y las políticas públicas–, puede concluirse que, a pesar de la fuerte institucionalización del sistema, el personalismo impregna de manera notable las decisiones. Para la autora, la crisis de mediados de los noventa es el resultado de dificultades que no pudieron ser resueltas adecuadamente. Entre ellas está el costo político que implicó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el sentido de que forzó el calendario y condujo a los reformadores a menospreciar las formas, a verticalizar la dirección del cambio y a excluir de las decisiones a otros actores sociales para recurrir a la informalidad de los procedimientos, al poder discrecional, al presidencialismo exacerbado y a la cerrazón del sistema.

Sin embargo, para Isabelle Rousseau la crisis económica y política tiene también una vertiente benéfica. Los efectos perversos pueden transformarse en efectos virtuosos, en la medida en que se obliga a los actores a buscar nuevas respuestas, tanto en el campo económico como en el de la apertura del sistema político.

CARLOS ALBA