

ESTADO Y SOCIEDAD EN MÉXICO: ¿DEBE UN SISTEMA POLÍTICO ESTABLE, INSTITUCIONALIZARSE? *

SUSAN KAUFMAN PURCELL

y
JOHN F. H. PURCELL

LAS DISCUSIONES ACTUALES sobre el sistema político mexicano tienden a enfatizar la solidez y estabilidad de la coalición gobernante, así como la fortaleza de aquellas instituciones que permiten a la élite política una continua captación y control de las masas.¹ Por el contrario nos-

* Este trabajo es una versión de uno anterior, preparado bajo el nombre "La Naturaleza del Estado Mexicano", para ser presentado en el Coloquio del Centro Internacional The Woodrow Wilson, Washington, D. C., el 1º de junio de 1977. Agradecemos a John Barchfield, Richard Fagen, Rainer Horst Godu, Edward González, Nora Hamilton, Albert Hirschman, Robert Kaufman, Daniel Levy, Abraham Lowenthal, Guillermo O'Donnell y Ezra Suleiman por sus excelentes comentarios y sugerencias en la revisión del mismo. Este trabajo es el resultado de una investigación que incluye cerca de 200 entrevistas con líderes del Gobierno, el sector privado y las instituciones académicas. La investigación fue desarrollada entre septiembre de 1975 y octubre de 1976 en México, con el respaldo de donaciones hechas a los autores por el Joint Committee of the American Council of Learned Societies y el Social Science Research Council, así como por la donación a uno de los autores por parte del Academic Senate y el Committee on International and Comparative Studies of the University of California, Los Angeles. Muchas de las ideas en este trabajo fueron desarrolladas durante la estancia de los autores como becarios en The Wilson Center, entre noviembre de 1976 y agosto de 1977.

¹ Véase por ejemplo, Frank Branderburg, *The Making of Modern Mexico* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1964), Roger Hansen, *The Politics of Mexican Development* (Baltimore y Londres: The John Hopkins Press, 1971), Richard R. Fagen and William S. Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City* (Stanford: University Press, 1972), David Ronfeldt, *Atencingo: The Politics of Agrarian Struggle in a Mexican Ejido* (Stanford: University Press, 1973), Evelyn P. Stevens, *Protest and Response in México* (Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1974), Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime* (Berkeley: University of California Press, 1975), L. Vincent Padgett, *The Mexican Political System*, segunda edición (Boston: Houghton Mifflin Company, 1976), José Luis Reyna y Richard S. Weinert, eds., *Authoritarianism in Mexico* (Philadelphia: ISHI Press, 1977), y Susan Eckstein, *The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico* (Princeton: Princeton University Press, 1977). Véase también: Bo Anderson y James J. Cockcroft, "Controland Cooptation in Mexican Politics", en Irving

otros sostenemos que el Estado mexicano es, en realidad, una asociación precaria, a nivel de los grupos gobernantes y sus intereses, que sólo encuentra equilibrio en el "filo de una navaja", entre el autoritarismo represivo, probablemente de naturaleza militar y la inestabilidad política con rasgos de politización de las masas.² El Estado mexicano es un "acto de equilibrio" ya que expresa un pacto entre varios grupos e intereses dominantes que representan una variada gama de tendencias ideológicas y de fuerzas sociales. En un grado mayor que en muchos estados modernos estables y maduros, el pacto político es la piedra angular del sistema político mexicano y del proceso de la toma de decisiones administrativas del Estado. Debido a que el Estado mexicano es un pacto político constantemente renovado al nivel de los grupos gobernantes, el quehacer político diario adquiere prioridad sobre la "política tradicional" ("politics as usual"). Visto de otra manera, aquellos que ejercen la política como "política tradicional" deben estar constantemente conscientes de su interés en mantener firme la frágil asociación que tan buenos resultados les ha producido.

En un sentido, cada nuevo Estado representa un pacto político. Con el tiempo el pacto es transformado en una serie de instituciones, las cuales, si funcionan, hacen que todos los participantes políticos, excepto aquellos orientados más hacia la historia, olviden los términos originales del pacto. Las instituciones, en otras palabras, adquieren vida propia.

El Estado mexicano es único, sin embargo, en el sentido que nunca ha convertido el pacto original en una entidad institucionalizada del tipo arriba mencionado. El pacto político que permite la estabilidad política en los años treinta fue construido entre los representantes de las clases bajas revolucionarias y las clases medias revolucionarias. El pacto fue y es actualmente un acuerdo para compartir el poder entre

Louis Horowitz, Josue de Castro y John Gerassi, (eds.), *Latin American Radicalism: A Documentary Report on Left and Nationalist Movements* (Nueva York: Random House, 1969), pp. 366-389, Rafael Segovia, "Tendencias políticas en México", *Foro Internacional*, Vol. XVI N. 4 (1976), pp. 421-428, y Lorenzo Meyer, "Veinticinco años de política mexicana" en *Comercio Exterior, México* Vol. 25, No. 12 (diciembre de 1975), pp. 1334-1342. Esos escritos, como es evidente en sus títulos, clasifican explícita y frecuentemente al sistema político mexicano como un tipo de régimen autoritario.

² Véase especialmente Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965). Es interesante señalar que los periodistas sostienen este punto de vista más que los académicos, probablemente porque ellos están influenciados por consideraciones inmediatas y porque ellos ven a México en tiempos de crisis. Los investigadores académicos tienen perspectivas de largo plazo y tienden a asumir que porque México ha sido estable durante décadas, habrá de seguir siendo estable. Para una interpretación reciente de la política mexicana por un periodista que hace énfasis en la inestabilidad del sistema véase: Gene Lyon. "Inside the Volcano", *Harper's*, junio, 1977, pp. 41-55.

los proponentes de diferentes intereses y clientelas. Es la rígida disciplina de las élites de no rebasar los límites del pacto ni las instituciones derivadas del mismo, la que mantiene unido el sistema político. El sistema es así algo menos un conjunto de estructuras institucionalizadas (aun cuando estructuras como la del partido gobernante [PRI] son una trampa para los observadores incautos) que un complejo bien establecido y ritualizado, de estrategias y tácticas apropiadas para la interacción política, burocrática y aun privada a lo largo de todo el sistema. Más que nada el sistema político mexicano es un conjunto de maneras de hacer las cosas. El mecanismo para renovar constantemente el pacto político mantiene necesariamente juntos a elementos diversos, lo que explica esa mezcla especial de autoritarismo y negociación observada en la política mexicana.

Alguien puede objetar nuestra caracterización de la política mexicana como conjunto claramente definido de "maneras de hacer las cosas" ya que precisamente eso es el significado que tiene el concepto de institucionalización. En un sentido esto es cierto. Pero es importante anotar, que las instituciones en ese sentido tan general difieren ampliamente en el grado en que ellas son estructuradas y formalizadas. En un extremo están las estructuras políticas (sean o no legal o constitucionalmente definidas) tales como la rama legislativa, la rama ejecutiva o en los partidos políticos. En el otro extremo están las instituciones informales y bien expresadas, constituidas por convenciones sociales que gobiernan a la mayoría aun en los más detallados aspectos de la vida diaria. Entre éstos están las instituciones sociales como el matrimonio, gobernado y delimitado por reglas legales y formales, pero que en esencia su contenido es llevado a cabo mediante negociaciones en una prolongada e íntima interacción cara a cara de sus participantes. Al menos en los Estados Unidos de hoy nada es inevitable acerca del mantenimiento del pacto político; su futuro depende de los esfuerzos constantes y la sensibilidad de sus participantes. Es en este último nivel del significado de las instituciones que nosotros deseamos explorar la naturaleza del Estado mexicano.

Para citar sólo un ejemplo del problema, Samuel Huntington con un enfoque estructural-institucional, usa a México como el mejor ejemplo de un sistema institucionalizado que él contrasta con el pretorianismo del Tercer Mundo.³ Su análisis sugiere que visto que los sistemas institucionalizados pueden ser analizados en términos de adaptación y flexibilidad de sus instituciones (particularmente partidos políticos), los sistemas pretorianos son más bien entendidos (dada la ausencia de instituciones viables) en términos de tácticas políticas comunes que incluyen acción directa de las fuerzas sociales, corrupción y el enajena-

³ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968) especialmente pp. 255-256 y 315-324.

miento que los líderes hacen de sus seguidores.⁴ Sin embargo, como luego veremos, algunas de esas tácticas pretorianas no sólo son usadas comúnmente en México —realmente están “institucionalizadas”— sino que puede ser un fuerte argumento sostener el que ellas contribuyen en un sentido básico a la estabilidad del sistema.⁵

Podemos resolver esta aparente incongruencia, considerando la estabilidad política mexicana como descansando principalmente no sobre estructuras institucionalizadas, tales como el partido o la presidencia, sino más bien en la interacción de dos de los temas de la acción política. Esos temas son la disciplina política y la negociación política. Ellos se combinan para reforzar y proveer flexibilidad al pacto entre los grupos gobernantes. Su combinación también cuenta para generar la fuerte impresión de paradojas y dualismo que desde siempre ha sido anotada y explorada por algunos de los más brillantes filósofos y poetas mexicanos.⁶ El análisis político contemporáneo refleja aún ese dualismo. Algunos observadores han visto al Presidente como extremadamente fuerte, otros, como extremadamente débil. Algunos han visto a México como un sistema autoritario, otros como una proto-democracia. Algunos han enfatizado la jerarquización de clases, otros la existencia de relaciones horizontales y negociación.⁷ Los dos temas, la disciplina (estrechamente ligada al concepto de autoritarismo) y la negociación política (ligada más al concepto de proto-democracia) se han combinado y mezclado, en su turno, en una variedad de *cuasi-instituciones* que podemos llamar *modos de acción política*. La lista de éstos, que presentamos aquí, probablemente no es exhaustiva, pero incluye los que en nuestra opinión son los más importantes: fluido clientelismo político, recambio político (circulación de las élites), la confianza en el intermediario político, y reglas acerca de la corrupción, padrinzago y empresarialismo político.

Desde la perspectiva de los modos de acción política las instituciones estructuradas del sistema político mexicano que más reciben atención,

⁴ *Ibid.*, pp. 59-71.

⁵ Véase la discusión de Roger Hansen sobre los aspectos pretorianos de la política mexicana en *The Politics of Mexican Development*, *Op. cit.*, pp. 101-102.

⁶ Véase por ejemplo, la discusión de Octavio Paz sobre el dualismo entre el Tlatoani (el líder impersonal institucional) y el caudillo (el líder personal) en Octavio Paz, *The Other Mexico: Critique of the Pyramid* (New York: Grove Press, 1972), pp. 102-105. Véanse también al respecto los trabajos de José Vasconcelos, Antonio Caso, Samuel Ramos, Octavio Paz y Leopoldo Zea en: Michael A. Weinstein, *The Polarity of Mexican Thought: Instrumentalism and Finalism*. (University Park y Londres: The Pennsylvania State University, 1976).

⁷ Vernon, *Op. cit.*, hace énfasis en los límites de las decisiones presidenciales. El principal trabajo que insiste en los aspectos pro-democráticos del sistema político mexicano es el de Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition*, (Urbana: University of Illinois Press, 1959), y Martin C. Needler, *Politics and Society in Mexico* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1971).

el partido dominante (PRI), la presidencia y la burocracia, son simples convenientes marcos de referencia dentro de los cuales se desarrolla o practica el verdadero acto de equilibrio, tan necesario para que el carácter heterogéneo del Estado mexicano pueda sobrevivir. Este afinamiento político es llevado a cabo regularmente por medio de un específico conjunto de reglas expectativas, las cuales mientras puedan ser consideradas como instituciones, no son estructuras. Ellas no tienen, aun en principio, fronteras determinadas o una consistente organización interna. Tienen un carácter personalista y en un momento dado ellas reflejan el estilo, personalidad y objetivos de sus miembros. Además, la configuración de esas relaciones personalistas es frecuentemente secreta y conocida sólo por un selecto grupo de sus miembros. En el marco de este trabajo examinaremos primeramente de manera breve, los antecedentes históricos del pacto político que dio lugar no sólo a la estructura institucional del sistema político mexicano sino también que ayudó a institucionalizar los modos específicos de la acción política que lo mantienen unido. La versión histórica también nos ayudará a comenzar una exploración sobre la manera en que la ideología es un mecanismo tanto para ligar como para aislar a las élites de sus clientelas potenciales. La siguiente sección será dedicada a un análisis del funcionamiento de los modos de acción política y la última sección, a una discusión de las maneras en las que esos modos producen un modelo de toma de decisiones políticas y administrativas, al que nosotros llamamos incoherencia política. En la conclusión ofrecemos una caracterización del Estado mexicano con particular referencia a la estabilidad política mexicana, única entre los Estados latinoamericanos.

RELACIÓN ENTRE ÉLITES Y ENTRE ÉLITES Y SUS CLIENTELAS

Es imposible entender el actual sistema político mexicano sin hacer referencia a su génesis. La revolución mexicana de 1910 puso fin a la dictadura de Porfirio Díaz, quien manejó con amplio éxito la tarea de contener las pronunciadas fuerzas centrífugas de la sociedad mexicana. Con la caída de Díaz, México se precipitó en una década de guerra civil, durante la cual grupos tras grupos intentaron imponer su hegemonía. Ninguno de ellos realmente tuvo éxito en lograrlo. Esto ayuda a comprender por qué las bases sobre las cuales termina la contienda armada constituyen una especie de pacto entre los líderes revolucionarios y sus seguidores personales en el cual se reflejan los compromisos, de tolerancia mutua y división de beneficios, lo que proyectaba a su vez la balanza de poder entre ellos. El pacto fue simbolizado con la constitución política de 1917, todavía vigente.

La constitución de 1917 reproduce la heterogeneidad del pacto re-

volucionario en el sentido de que en ella se insertan toda la variedad de tendencias ideológicas según las expusieron sus creadores. Esto vuelve a la constitución de 1917 una especie de "costal" revolucionario. En sus páginas puede encontrarse sostén para el socialismo, capitalismo, democracia política, autoritarismo, corporativismo, liberalismo y una gran cantidad de provisiones para reformas sociales específicas.⁸

En los años 20, dos de los más fuertes líderes del país, Plutarco Elías Calles y Alvaro Obregón, concertaron una alianza que volcó la balanza del poder lo suficiente para permitirles el control alterno de la Presidencia. El asesinato de Obregón en 1928 justo cuando estaba por asumir por segunda vez el cargo de la Presidencia después de dejarle libre un período a Calles, fue un recordatorio muy persuasivo de las consecuencias que podrían y seguramente deberían sobrevenir de no respetarse la distribución del poder establecida en el pacto. Enfrentado a la imposibilidad de reelegirse en la Presidencia pero deseando mantener el control del poder político, Calles montó un partido oficial aglutinador (Partido Nacional Revolucionario), conocido desde 1946 como Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁹ Si bien su intención original fue controlar indefinidamente el sistema político a través de la designación de presidentes títeres, el plan tuvo poca vida. Otros políticos quisieron su turno de mando y la oposición al continuismo de Calles se unió alrededor de Lázaro Cárdenas, presidente de México de 1934 a 1940. Comprometido con los objetivos de justicia social de la Revolución previamente ignorados y con el propósito de edificar una base de poder alrededor suyo e independiente de Calles, Cárdenas inició una masiva distribución de tierras, reestructuró el partido oficial para permitir la inserción dentro del mismo de los sectores obreros y campesinos organizados y levantó la organización burocrática del Estado a expensas del partido.

El régimen de Cárdenas fue importante también por su concepción de unir la ideología y la práctica en una constante acción revolucionaria. A pesar de los argumentos sobre los límites verdaderos de su condición de revolucionario, hay poca duda respecto a que su régimen impulsó un modelo de desarrollo que enfatizaba los beneficios obreros y campesinos, la organización colectiva y la intervención del Estado en nombre de la justicia social como ningún otro presidente lo hizo antes ni después de él. Es este modelo progresista de desarrollo político y económico, el que frecuentemente se contrapone al modelo conservador que enfatiza el crecimiento económico por el crecimiento mismo y que descansa en las inversiones del sector privado, y que ha sido el modelo

⁸ Branderburg, *Op. cit.*, pp. 7-18.

⁹ El nombre mismo del partido gobernante ilustra las tendencias conflictivas, inherentes dentro del quehacer del Estado mexicano (Partido Revolucionario Institucional).

seguido desde la salida de Cárdenas del poder. Durante la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976), un modelo parecido al de Cárdenas etiquetado con el nombre de desarrollo compartido se contrapuso a aquel de carácter conservador conocido bajo el nombre de desarrollo estabilizador.

La competencia entre ambos modelos, con sus respectivos reajustes, proveyó argumentos ideológicos adicionales durante la constante, aunque limitada, lucha interna por el poder en el seno de la coalición gobernante.

Dado su origen como pacto entre líderes revolucionarios no debe sorprender que uno de los aspectos más notorios del sistema político mexicano sea su énfasis en las jerarquías. Es una alianza entre líderes lo que da base para la conceptualización del autoritarismo prevaleciente en el sistema político mexicano.

Como en el pasado, los líderes provienen de variados orígenes socioeconómicos, pero comparten más o menos equitativamente la oportunidad de hacer valer una u otra tendencia ideológica o perspectiva política. La brecha entre el nivel de vida de los líderes revolucionarios y las masas son extremadamente grandes. El interés común de los líderes es evitar cualquier tipo de conflicto social que pueda perturbar la continua viabilidad de la alianza que les ha permitido tantos beneficios.

Esto ayuda a comprender por qué el sistema mexicano enfatiza tanto el control político y a la preferencia de los líderes por actuar entre bastidores limitando como sea posible el proceso de la toma de decisiones a un reducido grupo de ellos. Los privilegios de la élite también ayudan a explicar la tendencia a no discutir públicamente las opciones políticas (en momentos en que esto podría ampliar inconvenientemente la arena del conflicto) y la oposición a los movimientos de masas espontáneos. Esto también se liga a la intolerancia que se tiene contra la élite que se resiste a ser cooptada y contra los miembros de la coalición que dejan de acatar las reglas del juego político.

Jerarquía y elitismo, sin embargo, son sólo la mitad de la historia. *Dado los orígenes revolucionarios del sistema político, las clientelas de apoyo a los líderes no son exclusivamente elitistas.* La alianza gobernante original fue sobrepuesta en una sociedad que incluía obreros y campesinos organizados. Por esto, desde muy al comienzo, al menos algunos líderes contaban con seguidores obreros y campesinos. Esto produjo la gran paradoja del sistema mexicano. Es un sistema elitista con apoyo de masas. La clientela de los líderes cubre toda la gama de clases, desde las más ricas hasta las más pobres de la sociedad.

El sistema político establecido en los años 20 fue esencialmente una alianza entre las élites para la *distribución* más que para la *redistribución* de la riqueza. Fue un sistema dedicado a ratificar las relaciones económicas y sociales existentes más que a cambiarlas. De hecho,

como habremos notado, los líderes tenían el interés común de conservar el sistema tan elitista como fuera posible, lo que significa una resistencia a la formación de amplios movimientos sociales destinados a cambiar el *statu quo* y aunque el sistema tuvo desde sus orígenes cierto elemento populista debido a la relación entre líderes revolucionarios y las masas se trató de un populismo con características únicas.

A diferencia del populismo que ha tenido lugar en Brasil, Chile y Argentina, el populismo mexicano ha tendido a movilizar funcional y geográficamente a grupos de población (alentar por ejemplo, la organización de los sembradores de tabaco en Nayarit, pero no de los de Veracruz; o movilizar obreros industriales en Monterrey pero desmovilizar a los trabajadores electricistas en la ciudad de México, por ejemplo).

El populismo mexicano ha tendido siempre a movilizar ciertos sectores de población en nombre de demandas específicas mínimas aunque ha deprimido a través de la cooptación y la represión de demandas muy amplias, así como de evitar que las mismas pudieran ser asumidas por los demás grupos sociales.

Reducidos segmentos de la población son movilizados en nombre de la justicia social, pero la movilización sobre bases de clase firme y exitosamente desalentada. En este sentido el populismo mexicano ha adquirido una especial calidad de las élites que en otros países latinoamericanos no sólo envidian sino que han tenido dificultades en imitar.

Es importante anotar sin embargo, que no obstante, el populismo del sistema político mexicano fue canalizado mediante criterios distributivos y desagregativos, el sistema le ha permitido la posibilidad de ir ampliando gradualmente la distribución de nuevos recursos. Debido al contenido populista del sistema político, ha sido siempre legítimo para los aspirantes a la élite política en México, movilizar a los desposeídos siempre que el objetivo sea la incorporación de esos grupos dentro de los marcos distributivos existentes más que la destrucción del sistema. Las reglas del juego también exigen, sin embargo, que una vez que los aspirantes a líderes se vuelven miembros de la alianza de élites gobernantes y sus seguidores han sido cooptados, sean capaces de mantener bajo control las demandas de su clientela como condición para mejorar su *status* en la élite.

La continua expansión de la élite política como resultado de este proceso, también implica la expansión del número de gentes que reciben privilegios económicos y en consecuencia mejoran sus condiciones de vida. El grado en que tal mejoramiento se da a expensas de aquellos que ya han recibido o no beneficios económicos, depende del nivel al cual pueda crecer la economía del país. Si la economía puede asimilar las nuevas demandas, los nuevos grupos incorporados recibirán los nuevos recursos y el conflicto se mantendrá a un mínimo. Si la econo-

mía no puede crecer lo suficientemente rápido, los nuevos grupos serán cubiertos con una porción de los recursos existentes de tal manera que la distribución de recursos hará visible una tensión dentro del sistema distributivo. Esta última situación fue la que prevaleció durante la administración de Echeverría, mientras que la primera fue la que caracterizó los tranquilos días del desarrollo estabilizador de algunos de sus predecesores.

Podríamos agregar que aunque hay escasez de información confiable tenemos una fuerte impresión de que el populismo distributivo en México ha producido y expandido a la clase media. Los grupos que logran entrar al marco distributivo no son nunca los más pobres, ya que no están organizados.

Por lo tanto, las afirmaciones recientes que señalan que la brecha entre los más ricos y los más pobres se está ampliando, podrían ser correctas. Pero los nuevos grupos que están mejorando sus condiciones de vida, sea como resultado de los altos precios de sus productos (como es el caso de los productores de tabaco) o el acceso a los precios subsidiados de los alimentos básicos vía expansión de los mecanismos de CONASUPO,¹⁰ se están moviendo hacia niveles de vida típicos de la clase media. Las estadísticas sobre la distribución del ingreso ocultan esa situación porque no toman en cuenta los numerosos beneficios económicos no salariales que son distribuidos en México. Se necesitan estudios para verificar esa hipótesis.

A pesar de la obvia desigualdad que priva en la distribución de recursos en México, la conclusión de que los grupos desposeídos de la sociedad carecen de influencia política no es inevitable. Los líderes políticos mexicanos frecuentemente están severamente limitados en términos de lo que pueden o no hacer para con su clientela de clases bajas. Citemos algunos ejemplos. Aunque el sistema de ejidos (sistema colectivo de la tenencia de la tierra agrícola) es frecuentemente visto como improductivo desde una perspectiva de la economía capitalista nacional, el gobierno es incapaz de abolirlo, ni siquiera de desistir en la canalización de fondos. El Estado no puede ni aun imponer créditos al ejido a base de productividad o imponer sanciones a los campesinos que fracasan en el repago de los créditos. Como un informante nos explicó "Yo no creo que el gobierno quiera crear nuevos Zapatas". Cuando ocurren invasiones de tierras en Brasil, urbanas o rurales, los desventurados invasores son masiva y rápidamente expulsados.¹¹ En México la solución que da el gobierno a los campesinos que llevan a

¹⁰ CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) es una agencia gubernamental descentralizada encargada de la comercialización de productos agrícolas básicos y más recientemente de todo tipo de productos en las zonas urbanas.

¹¹ Janice Perlman, *The Myth of Marginality* (Berkeley: University of California Press, 1976).

cabo invasiones de tierras, es la de permitirles que permanezcan en ellas y algunas veces se llega incluso a darles instrumentos de trabajo y dinero para trabajarlas y a compensar al propietario por sus pérdidas

El mismo procedimiento es seguido en las áreas urbanas. Más que expulsar a los invasores, el gobierno ha creado nuevas agencias tales como el CORETT, cuya principal tarea es regularizar los títulos de la tierra invadida. CORETT hace esto comprándola a sus propietarios y vendiéndosela a los invasores a precios razonables. En Brasil cuando el gobierno decide que los barrios miserables se han vuelto repugnantes y hacen un pobre uso de la valiosa tierra urbana, son simplemente destruidos y sus moradores expulsados del sitio. En México, un intento de hacerlo así costó la caída política al poderoso regente de la ciudad de México, Uruchurtu, hasta entonces inamovible en el cargo.

La situación con los trabajadores organizados es similar. Aunque la mayoría de los análisis enfatizan, lo que es correcto, el control a que están sujetas las organizaciones laborales y el modo en que sus líderes corruptos se enriquecen a expensas de su posición y a cambio de mantener los salarios al más bajo nivel, el cuadro completo es algo más complicado. Los patrones se quejan de que ellos no pueden despedir empleados sindicalizados y los pequeños empresarios en particular sienten que sus utilidades son continuamente minimizadas por contribuciones obligatorias para seguridad social, reparto de utilidades, vivienda obrera y cosas así. Hay ahora un sistema de revisión anual de los salarios mínimos y de acuerdo con los participantes, el regateo es real y agitado. Un estudioso del movimiento obrero llegó a decir que "el gobierno controla a los trabajadores, únicamente porque les da lo que quieren".¹² Esta apreciación, exagerada por cierto, no obstante llama la atención a la diferenciación entre el control político gubernamental y el control económico del movimiento obrero organizado.

El fenómeno ocurre no porque exista consenso respecto al modo en el que deberían ser tratadas ciertas demandas de la clase baja. Más bien, algunos miembros de la heterogénea coalición gobernante dependen en su posición de su voluntad y habilidad para responder a las demandas relativamente intensas de su clientela de clase baja y porque en una particular coyuntura política, su posición estratégica dentro de la coalición se los hace posible sirviéndole a la vez para afirmarse a sí mismos.

No todos los miembros de la coalición gobernante en México, sin embargo, tienen bases de apoyo en la clase baja. Ni tampoco todos tienen su soporte fuera del gobierno. Por varias razones, entre las cuales se incluye el hecho que México es un país de industrialización tardía

¹² Entrevista, México 1976.

con una larga tradición de intervención estatal en la economía capitalista nacional, su burocracia es extremadamente grande. Hay muchos miembros de la élite política cuya clientela está ubicada en las empresas y agencias descentralizadas del Estado como Petróleos Mexicanos (PEMEX) Secretarías de Estado, etc. Esas élites políticas usan los recursos del sector público de la economía como una base de poder en cierto modo similar a como los recursos del sector privado son usados por la élite empresarial. Así también otros líderes basan su poder en grupos enclavados tanto fuera como dentro del gobierno. Finalmente, hay miembros de la coalición gobernante, principalmente técnicos y economistas altamente calificados que no tienen una clientela visible que los apoye, pero que alcanzan posiciones elevadas de gran poder, simplemente por su capacidad de proveer su especializada experiencia a un Presidente de la República para resolverle en un momento dado un particular conjunto de problemas.

Dado que las bases de poder de los miembros de la coalición dominante son tan diferentes, cada uno de ellos puede confrontar a los otros con un diferente tipo de "castigo" en caso de que ocurra un conflicto directo.

La élite tecnócrata puede, si se ve frustrada en sus afanes políticos, crear serios obstáculos en la implementación de programas claves de desarrollo. Las dos serias amenazas son, sin embargo, la quiebra económica acompañada de fugas de capitales hecha por el sector privado y sus aliados en el gobierno, versus el espectro de la politización de las masas hecha por las élites con un amplio soporte popular. A un nivel muy general lo que impide el desarrollo de tales amenazas es probablemente un reconocimiento de parte de todos los miembros de la coalición gobernante de que ese peligro es real y representa una especie de mecanismo que puede llevar al día del juicio final en el que el Estado podría ser destruido, con imprevisibles consecuencias para todos.¹³ A un nivel más específico, sin embargo, son los modos institucionalizados de acción política y las configuraciones que los grupos políticos producen lo que mantiene a cada miembro de la élite en "su lugar".

Esos modos institucionalizados actúan para mantener el equilibrio en dos direcciones: primero, para regular el conflicto derivado de la competencia entre las élites y, segundo, para balancear la activación y desactivación de los aparatos ideológicos y organizacionales que li-

¹³ Éste es el problema pretoriano que anota Huntington. Cada fuerza social usa su poder para confrontar a sus competidores directamente. Esto resulta con frecuencia en "clubs becoming trump". Véase también: Douglas A. Chalmers, "The Politicized State in Latin America" en James M. Malloy ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977), pp. 23-45.

gan a las élites con su clientela potencial. Es a la discusión de esos modos de acción política que ahora nos vamos a dedicar.

TEMAS Y MODOS DE LA ACCIÓN POLÍTICA

Hemos puesto el énfasis sobre la importancia tanto de las ligas verticales que se dan entre las élites y sus clientelas, como de las horizontales que se dan dentro de las élites. Resulta relevante preguntarse ¿cuáles son los mecanismos que hacen trabajar esas conexiones? Nosotros sugerimos en nuestra tesis al inicio de este trabajo que la respuesta habría de encontrarla en términos de dos temas generales de acción política: disciplina y negociación. La primera es más fácilmente observable ya que constituye el marco de las estructuras institucionales.

Casi todos los análisis recientes de la política mexicana se refieren a México como un sistema autoritario. El concepto de autoritarismo ha sido extensamente discutido por distintos autores y no es necesario repetir aquí sus consideraciones.¹⁴ Muy brevemente, un sistema autoritario hace énfasis en la centralización del poder, el flujo de decisiones desde arriba, reverencia a la autoridad, pluralismo limitado y disposición al uso de la violencia represiva cuando otros métodos de cooptación y control fallan.

Muchos observadores han notado el uso de la represión en la política mexicana; lo que ha sido menos tratado y explorado es la importancia de la autodisciplina por parte de las élites competitivas. Un elemento del acuerdo político en México es que éste descansa menos sobre una estructura autoritaria que sobre un sistema de cálculos racionales y expectativas realistas para las élites. La estructura de la autoridad al nivel de la toma de decisiones políticas es abrumadoramente utilitaria, aun por los actores políticos ubicados a muy bajo nivel. La cultura política y los patrones de autoridad tradicional que descansan en esas estructuras tienen obviamente un papel muy importante que jugar en la comprensión del sistema, pero lo sorprendente es hasta donde puede ser comprendida la política mexicana a partir del análisis del actor político racional. Los patrones de la autoridad política tradicional aparecen diseñados para servir a los fines de un modelo de disciplina política, basado en el cálculo racional que los

¹⁴ Sobre el concepto de autoritarismo político en general véase Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", en: E. Allardt y Y. Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems: Contributions to Comparative Political Sociology* (Helsinki: Transactions of the Westermarck Society, 1964), pp. 29-341. Para una aplicación del esquema de Linz a México véase Susan Kaufman Purcell, "Decision-Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican-Case Study", *World Politics* 26 (octubre 1973), pp. 28-54. Véase además los trabajos citados en la nota 1.

actores políticos utilizan para definir sus estrategias con una clara percepción de los límites y oportunidades propias del ambiente en que ellos se mueven.

El énfasis en la disciplina política es claro en la mayoría de las manifestaciones públicas de la política mexicana. El vocero principal del Estado, el presidente mexicano, nunca es públicamente criticado. De hecho el eco de su voz se expande a través de todo el sistema y todos los políticos que están dentro de él lo repiten al unísono en una misma voz. El presidente da la pauta a la nación durante su período sexenal y todos los que están bajo él siguen su liderazgo. Cuando el tono presidencial es radical y conflictivo, como fue en el período de Echeverría, el país está lleno de revolucionarios; cuando el tono es más conservador y conciliatorio como se volvió cuando José López Portillo llegó a la Presidencia en 1976, los mismos políticos, como dijo un mexicano, "demagógicamente denunciaron la demagogia", y ensalzaron las virtudes de una mayor eficiencia y productividad propuestas por el nuevo presidente.

Quizá este sentido de control y de disciplina política se proyecta con mayor claridad ante el proceso de la sucesión presidencial. La competencia por el cargo es intensa y todos los aspirantes a la élite política dan sus mejores esfuerzos en la campaña. Pero una vez que el candidato es anunciado, las diferencias políticas son enterradas y comienza la carrera frenética por subirse al carro político del candidato victorioso. En ningún país de América Latina es tan impresionante el cerrar filas en apoyo al ganador como en México. Hasta el perdedor más "herido" declara que "ganó el mejor" y los gobernadores y políticos de alto rango anuncian en los diarios cómo ellos siempre habían apoyado al candidato ganador. El mismo cerrar filas caracteriza el proceso de la toma de decisiones políticas. Todos los grupos involucrados en algún punto de ese proceso, a pesar de su posición original sobre el mismo asunto, saludan el resultado con jubilosos anuncios de apoyo para la nueva solución.

Claro está que la autodisciplina descansa en el marco de una disciplina impuesta a su vez por el sistema. La imagen de un Estado fuerte es reforzada por la forma en que éste trata con los disidentes. Aun los miembros de la coalición gobernante que se pasan de la raya de una oposición tolerable son tratados con severidad. Cuando el director de *Excélsior* tomó muy en serio la "apertura democrática" ofrecida por el gobierno y persistió en sus críticas a algunos de sus más altos miembros, éste organizó a campesinos para que realizaran una invasión en las tierras compradas por la cooperativa de *Excélsior*, maniobra que "incitó" a los cooperados a votar la expulsión del editor de su cargo. Para disidentes en posiciones menos protegidas, la disensión cuesta más cara. Cuando el líder popular campesino Rubén Jara-

millo no pudo ser disuadido de abandonar sus esfuerzos por organizar a los campesinos descontentos, su cuerpo, junto con los de su familia, fueron encontrados acribillados a tiros en la orilla de un camino rural. La brutal represión de las demostraciones estudiantiles, produjo centenares de muertos entre 1968-1971 y se ha repetido en una escala menor en intervalos frecuentes.

Miembros del sector privado no están exentos de la disciplina política del sistema mexicano. La mayoría de ellos, en entrevistas que les hicimos, nos expresaron que de no sujetarse a ella serían severamente castigados, acusados de pecados mayores, tales como insultar públicamente al Presidente o bien de estar creando dificultades para el cumplimiento de los objetivos de alguna poderosa figura política. Más aún, hay evidencia de que a lo largo de la última década dos o tres "imperios" económicos cayeron, al menos parcialmente, por malas relaciones entre sus líderes y poderosos políticos o funcionarios.¹⁵

Debido a que el mantenimiento de la autodisciplina y la aceptación de la disciplina impuesta no descansa enteramente en el temor al castigo, el cálculo racional de los intereses de individuos o grupos deviene importante. Ese cálculo debe basarse en un entendimiento de hasta dónde los objetivos ideológicos y personales pueden ser realizados en el contexto de la disciplina política. En este sentido el tema de la negociación legítima al de la disciplina pero a la vez lo modifica. Es esta interacción entre ambos temas lo que nos ayuda a comprender la extraordinaria estabilidad de la interacción entre la élite, en las décadas recientes. Nosotros daremos al tema de la negociación una mayor atención en este trabajo no porque sea más importante sino simplemente porque ha recibido menos tratamiento en el contexto de los análisis sobre el Estado autoritario.¹⁶ Debe mantenerse en mente, sin embargo, que el tema de la disciplina crea mucho del ambiente dentro del cual operan los modos de acción política que vamos a discutir. En algunos casos, inclusive, la disciplina constituye una especie de "otra cara" del tema de la negociación.

¹⁵ Ejemplos de familias poderosas que algunos observadores estiman deben su caída en desgracia, al menos parcialmente, a la hostilidad del presidente u otros políticos poderosos, incluyen las familias García Mora, Longoria y Sacristán.

¹⁶ Entre los que han centrado su atención al tema de la negociación política están: Roger Hansen, *op. cit.*, M. S. Grindle, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study of Public Policy*, (Berkeley: University of California Press, 1977), William P. Glade, "Entrepreneurship in the State Sector: CONASUPO of Mexico". Versión revisada de un trabajo preparado para el seminario sobre "The Economic Anthropology of Investment Behavior in Latin America", School of American Research, Santa Fe, Nuevo México, 4-8 agosto, 1975, Vernon *Op. cit.*, Wayne A. Cornelius, *Politics and the Migrant Poor in Mexico City* (Stanford, Stanford University Press, 1975), L. Vincent Padgett, *The Mexican Political System* (primera edición), (Boston: Houghton-Mifflin Company, 1966), Scott, *Op. cit.*, y Needler, *Op. cit.*

La siguiente discusión se centra en tres modos interrelacionados de acción política: El modo organizacional, caracterizado por el fluido clientelismo, el modo operacional, caracterizado por el empresarismo político, y el modo ideológico, caracterizado por la libre movilidad de los recursos y posibilidades.

1. *El modo organizacional*

Éste se refiere al conjunto de patrones de acción política que ayuda a definir las relaciones entre las élites políticas. Nosotros caracterizamos el modo organizacional en México como un clientelismo fluido. Como antes anotamos, el actual sistema político mexicano es el resultado de una alianza entre élites, cada una de las cuales tiene sus seguidores específicos. Desde el principio y hasta hoy, la relación patrón-cliente, ha sido un aspecto esencial de la política mexicana.¹⁷

En México el agrupamiento de distintos niveles de esa relación es conocido como "camarilla". En un sistema político donde hay poca movilidad al más alto nivel se da una tendencia a que las relaciones patrón-cliente, y camarilla cristalicen y quizás se polaricen. Cuando hay muy poca movilidad en los cuadros superiores en un sistema autoritario, se vuelve fácil identificar quién está dentro y quién está fuera del poder, así como conocer quiénes son los patrones y quiénes son sus clientes. Esto no es sin embargo el caso de México.

Desde el asesinato de Obregón en 1928, ningún presidente ha permanecido en su cargo más de un período presidencial. Y desde la presidencia de Cárdenas (1934-1940), ese período presidencial ha sido fijado en seis años. Esto significa que cada sexenio el "patrón supremo" es removido y reemplazado por otro que tiene diferentes y leales seguidores que habrán de ser insertados a lo largo y ancho del sistema. El hecho de que haya este alto grado de recambio en los cuadros de la función pública nunca ha sido motivo de disputa.

Sobre este respecto, Branderburg estimó hace más de diez años que en cada sexenio cambiaban de mano un total de 18 mil cargos electivos y 25 mil puestos por nombramientos.¹⁸ Lo que ha sido discutido sin embargo, es si esto se trata sólo de un juego de salón en el que alegremente unos dejan una silla para sentarse en otra o si se trata de un procedimiento en el cual realmente una buena parte de los desplazados dejan la política para dedicarse a sus asuntos privados. Una

¹⁷ Para una discusión más detallada del clientelismo en México véase Susan Kaufman Purcell, "Clientelism and Development in Mexico". Trabajo presentado en la conferencia sobre "Political Clientelism, Patronage and Development", Bellagio, Italia, agosto 7-11, 1978.

¹⁸ Branderburg, *Op. cit.*, p. 157.

investigación reciente de Peter H. Smith confirma que esto último es el caso de México.¹⁹

De acuerdo con sus datos, aproximadamente un tercio de los funcionarios de alto nivel que entran con el Presidente al inicio del sexenio, dejan la política al final del mismo. En un lapso de 18 años (3 sexenios) el recambio de personal es casi completo.

El alto grado de movilidad del sistema es combinado en México con un proceso para la sucesión presidencial que sigue siendo un misterio. A pesar del secreto que rodea el procedimiento, hubo un tiempo en que se percibía un cierto patrón para predecir la sucesión, derivado del hecho de que varios presidentes llegaron a tan alta posición habiendo sido secretarios de Gobernación. Este supuesto patrón fue discontinuado en 1958 con la elección de Adolfo López Mateos, secretario del Trabajo y en 1976 con la nominación de José López Portillo, secretario de Hacienda. Éste a su vez nombró secretario de Gobernación a un hombre constitucionalmente inhabilitado por razones de ciudadanía para ser presidente, eliminando así las apariencias de un rígido patrón de acceso a la Presidencia.*

El recambio político y la no existencia de un patrón fijo para la sucesión presidencial da a los vínculos verticales en México, un carácter particular y único. De tal modo la relación entre patrón y clientela debe ser flexible y menos permanente, porque el patrón más poderoso de hoy puede ser mañana el perdedor. Como alguien decía: "Usted tiene que jugar conforme a las reglas del juego y esto esencialmente significa mostrar lealtad, pero no mucha, pues puede quemarse si se es muy allegado a alguien que está arriba".

Los contactos deben ser lo más amplios posibles, para incrementar las probabilidades de ligarse a un posible ganador.

Las diferencias ideológicas son minimizadas y los patrones buscados con avidez son aquellos que cubren todo el espectro ideológico. Esto es particularmente importante en México donde la Presidencia parece alternarse entre presidentes que son frondosamente reformistas y presidentes que son consolidadores del *statu quo*.

Los aspirantes a político deben tener el cuidado de no descartar prematuramente a alguien dentro del juego político. Como nos decía un empresario: "Los políticos mexicanos son como el ave fénix: son capaces de resurgir de sus cenizas". El extremo pragmatismo y la flexibilidad que caracteriza las relaciones personalistas en México son ilustradas por la siguiente anécdota:

¹⁹ Peter H. Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico*, (Princeton: Princeton University Press, 1979).

* N. T. El cambio reciente de Secretario de Gobernación, esta vez habilitado constitucionalmente para la presidencia, dejaría abierta nuevamente la posibilidad de ese patrón.

Mientras el señor X fue Director de Crédito, jugaba todas las semanas squash con el señor Y. Después que dejó el puesto como Director de Crédito, cesaron las sesiones de squash. Un día el ex Director de Crédito se encontró con su ex compañero de juego y le preguntó qué había pasado que no siguieron jugando. El ex compañero le contestó: "Ah, sigo jugando golf todas las semanas con el Director de Crédito."

El hecho de que las relaciones personales en el sistema político sean tan variables, hace difícil el identificar la estructura de las camarillas, siempre cambiantes. Hasta cierto punto, es del interés de cada quien mantener sus alianzas fuera del conocimiento público, para evitar la pérdida de flexibilidad y maniobra. No obstante la identidad de algunos de los miembros más importantes de esas alianzas se vuelve del conocimiento público, frecuentemente por su falta de habilidad para controlar la competencia a nivel ministerial en el interior de la camarilla.

La columna política del diario *El Universal* de México, por ejemplo, frecuentemente proporcionó descripciones detalladas de las batallas políticas que tuvieron lugar en la Secretaría de la Reforma Agraria durante 1976:

Se dice que el pleito en la SRA es entre Augusto Gómez Villanueva y Hugo Cervantes del Río. La evidencia que circunstancialmente ampara esa información es que el oficial mayor, Guillermo Romero Martínez, supuestamente dirigido por Augusto, atacó a Sergio Reyes Osorio, a quien Gómez Villanueva quiere eliminar de la SRA antes que comience el nuevo sexenio, ya que ha mostrado flexibilidad ideológica y buscado refugio cerca del ex secretario de la Presidencia (Cervantes del Río). Es por esto que Hugo trató hasta la casi imposible tarea de poner como subsecretario de los nuevos centros de población, una posición que había quedado precisamente vacante, a Pedro Vázquez Colmenares, quien siempre le había sido leal.²⁰

Este tipo de batallas internas se da constantemente a todos los niveles del sistema político, porque la Presidencia cambia cada seis años. Los miembros más poderosos de la élite política deben por lo tanto expandir la red de sus alianzas y asegurarse de que sus principales competidores no se las escamoteen.

Porque el sistema de alianzas es fluido, y la gente está siempre buscando contactos o modos de ampliar sus bases de soporte, nunca es tarde para que los que están fuera puedan insertarse dentro de alguna camarilla siempre y cuando estén de acuerdo en sujetarse a las reglas del juego. Esto ayuda a entender cómo los líderes originales del movimiento estudiantil de 1968 se convirtieron poco tiempo después en altos funcionarios de la administración de Echeverría.

²⁰ *El Universal*, abril 9, 1976, p. 1.

La fluidez y la flexibilidad también aclara el fenómeno de la omnipresencia del intermediario en la política mexicana. El intermediario es una persona de cualidades muy especiales y únicas que se caracteriza por su excepcional y amplia variedad de contactos personales. Es una persona que dedica su tiempo, con varios métodos, a juntar gentes cuyos caminos no podrían de otra manera cruzarse. Esto facilita la integración de una variada gama de personalidades e intereses al sistema político y permite a los altos miembros de la élite ampliar sus bases de soporte cuando así lo considera conveniente. El intermediario político en México es usado para contactar indiferentemente a la izquierda o a la derecha enajenadas. Durante la administración de Echeverría, el intermediario ayudó a establecer contacto indistintamente con las guerrillas de Guerrero y con los más reaccionarios empresarios de Monterrey.

2. *El modo operacional*

Éste se refiere a las principales operaciones que rigen la actuación individual dentro del sistema y que se refieren a los procedimientos que premian y castigan ciertas actitudes. Nosotros llamamos a esos procedimientos la estructura de la oportunidad. En México caracterizamos ese modo operacional como el empresarialismo político.

El empresarialismo político es un conjunto de principios operacionales que ponen el énfasis sobre el instrumentalismo y la rápida movilidad, tanto horizontal como vertical, a través del partido y la burocracia. Aplica la habilidad para convertir los recursos económicos en recursos políticos y viceversa, y precisa límites de tiempo para conseguir objetivos políticos y personales.²¹

Hay una estrecha liga entre el empresarialismo político y la fluidez del clientelismo. Podemos aclarar esto haciéndonos la siguiente pregunta: ¿Cómo puede mantenerse firme el intrincado y fluido sistema de alianzas personalistas? La respuesta nos conduce a una discusión sobre las compensaciones ofrecidas al empresario político y sobre las cosas que tiene que hacer para obtenerlas. En primer lugar el constante recambio de las posiciones en la administración política, alienta la unidad en las alianzas, ya que siempre queda abierta la promesa y frecuentemente ésta se vuelve realidad, de un nombramiento político, si no en este año en el que viene y si no es en este sexenio, en el próximo. Y si no hay una plaza para satisfacer la promesa, se puede crear una nueva. La burocracia mexicana se expande a una velocidad impre-

²¹ El concepto de empresarialismo político es usado aquí de manera similar aunque más amplia al concepto de empresarialismo burocrático usado por Glade, *Op. cit.*, p. 31.

sionante, proveyendo la oportunidad para premiar a los seguidores leales y atraer nuevos elementos a la alianza. Un estudio encontró que entre 1956 y 1972 se incrementaron en 144% las plazas de jefes de departamento. Medido esto en términos monetarios se vuelve más impresionante aún.²² En 1970, por ejemplo, el viejo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tenía un presupuesto de 125 millones de pesos; en 1976, después de que fue transformado en Secretaría de la Reforma Agraria, su presupuesto totalizó la suma de un mil ciento sesenta y cuatro millones de pesos.²³

El personal adicional que se incorpora en esa expansión burocrática puede de hecho tener poco trabajo que hacer. Frecuentemente sin embargo, las nuevas posiciones corresponden a nuevas funciones o servicios de la agencia burocrática como nos ilustra un informante:

La Secretaría de Recursos Hidráulicos, por ejemplo, está supuestamente destinada a realizar trabajos de riego. Debería exclusivamente dedicarse a hacer eso. Pero una de las estrategias de la burocracia en México es ampliar sus propias funciones de modo de expandir su carácter institucional y la SRH está ahora haciendo muchas cosas que son realmente de la competencia de la Secretaría de Agricultura, tales como organizar granjas piloto.

La expansión burocrática, sin embargo, no importa cuán dramática resulte, no puede proveer el número de premios necesarios y por lo tanto el suplemento es concedido por la vía de la corrupción. La corrupción política en México premia todos los niveles de la jerarquía política. El comisario ejidal, persona encargada de supervisar el ejido, puede complementar su salario mediante la renta ilegal de las tierras ejidales a agricultores privados o bien organizar sus campesinos para invadir tierras privadas para luego negociar el desalojo a cambio de un pago del propietario. Los líderes sindicales tampoco desperdician oportunidades para complementar sus ingresos. Durante 1976, por ejemplo, un líder sindical fue acusado de vender 308 plazas a trabajadores temporales al costo de 50 a 60 mil pesos cada una.²⁴ A niveles más altos estaba el caso de un importante funcionario que se ganó un millón de pesos en la compra de un edificio destinado a algunas oficinas de su ministerio. Y finalmente, imposibles de probar pero ampliamente creídos por el público, están los rumores referidos a las astronómicas fortunas hechas por los ex presidentes de la República.

No sólo la corrupción existe a todos los niveles, sino que está ampliamente institucionalizada. Pareciera que hay reglas no escritas para definir hasta dónde es considerado permisible este enriquecimiento.

²² Rainer Horst Godau, "Mexico: A Bureaucratic Polity". Tesis de Maestría no publicada, (Austin: University of Texas Press), octubre 1975, p. 137.

²³ *El Universal*, agosto 3, 1976, p. 7.

²⁴ *Excelsior*, septiembre 4, 1976, p. 28.

Como explicaba un funcionario: "En el caso de un permiso de importación el soborno es de aproximadamente el 7% del valor del producto." Otro informante, un empresario mexicano, confirmó más o menos ese estimado: "Las mordidas se han incrementado tremendamente en los últimos años. Antes andaban cerca del 5%. Ahora este porcentaje no es considerado suficiente." Otro funcionario del gobierno resumía esto diciendo: "En la medida que se sube de jerarquía política, se aumenta la cantidad de ceros en la mordida."

Quizá la máxima institucionalización de la corrupción es el dicho popular sobre el año de Hidalgo: "Éste es el año de Hidalgo: buey * el que no robe algo." El año de Hidalgo es el último año de cada sexenio presidencial y la mención a Hidalgo no hay duda de que se refiere a la imagen que de éste aparece en los billetes mexicanos.

El año de Hidalgo es un año de especial apropiación privada de los fondos públicos. En un sistema político donde hay mucho recambio de funcionarios públicos, algo hay que hacer para compensar a los miembros de la élite que salen del poder público. El año de Hidalgo es así la solución mexicana al problema de cómo retirar políticos sin provocar conflictos en el interior de la élite gobernante. De esta forma, cada seis años, cuando la administración presidencial va de salida, numerosos políticos importantes son asignados a cargos públicos donde las posibilidades de enriquecimiento en corto plazo son ilimitadas.

También relacionada con la necesidad sexenal de retirar una porción de los cuadros políticos del período anterior está la existencia de una categoría de gentes a quienes tentativamente hemos llamado empresarios políticos. Usualmente, esos individuos son ex políticos (aunque en la categoría se incluyen algunas veces a políticos activos), que se han valido de los beneficios, privilegios, contactos, y altos salarios obtenidos en sus puestos, con el fin de crear intereses económicos sustanciales. Esas gentes no son universalmente corruptas, aunque muchas sí lo son. Los negocios que ellos seleccionan para participar son usualmente aquellos que requieren concesiones de una Secretaría de Estado, o de una agencia descentralizada o relaciones especiales con ellos. Es así el caso de miembros de la élite política que se apoyan entre sí.²⁵

3. *El modo ideológico*

Éste se refiere al contenido político ideológico de la política mexicana y actúa como calificador del modo operacional.²⁶ Nosotros carac-

* N. T. "Buey" es un insulto bastante común en México que puede interpretarse como tonto en su forma más peyorativa.

²⁵ Véase *El Universal*, febrero 26, pp. 1, 13, *Excélsior*, marzo 19, 1976, p. 1, *El Universal*, junio 30, 1976, p. 1, y *Excélsior*, noviembre 9, 1974, p. 1.

²⁶ Si bien no sugerimos que las políticas derivan explícitamente de una po-

terizamos el modo ideológico en México, como la libre utilización de los recursos accesibles.

Nuestra discusión de los modos operacional y organizacional puede conducir a que alguien piense que la política mexicana carece de contenido moral tanto ideológico o político. Ésta no es nuestra posición, aunque algunas veces hemos oído nacionales como a extranjeros en sus momentos de mayor cinismo, expresar una perspectiva muy similar a ésa. Parecería, sin embargo, partiendo de nuestra discusión inicial sobre la ideología revolucionaria mexicana, que aun cuando ella contiene un elemento ecléctico, continúa siendo muy importante para el esquema político de las cosas.

Adicionalmente, aun cuando hay también lo que nosotros llamamos, en la siguiente sección de este trabajo, una cierta incoherencia al nivel de la formulación de políticas, esto no significa que exista una ausencia de contenido político.

En cualquier momento dado, diferentes camarillas o alianzas de camarillas, son identificadas con una ideología particular o posición política. A corto plazo el éxito de esas posiciones políticas depende del éxito de la alianza que la sustenta. A la inversa, la influencia política de la alianza y sus figuras prominentes, depende en buena parte del éxito aparente de "su" tendencia ideológica *cum* posición política sobre una variedad de criterios políticos y económicos. Durante el sexenio de Echeverría, por ejemplo, las posiciones políticas de varias alianzas en competencia, podrían ser ubicadas en varios puntos entre los modelos alternativos de desarrollo: desarrollo estabilizador y desarrollo compartido, ya mencionados al inicio de este ensayo.

Hay dos factores que hacen que la competencia política y la formulación de políticas aparezcan a veces como carentes de contenido: primero, la gran heterogeneidad del Estado y el amplio margen de tendencias ideológicas, obstruyen una clara caracterización ideológica de la posición de una determinada administración presidencial. Segundo, menos obvia aunque quizá más importante, la fluidez misma de las camarillas, por no mencionar los procedimientos para cambiar las alianzas, vuelve precaria la relación entre un "grupo" y una tendencia ideológica particular, acompañada de una posición política.

Un grupo determinado no se identifica como el proponente de una posición política definida, debido a la rápida descomposición y recomposición tanto del grupo como de sus herederos. Esto lo lleva por razones estratégicas a moderar sus posiciones originales. Puede también ocurrir que dos grupos competitivos, con apariencia de posiciones ideo-

sición ideológica, hemos incluido en el modo ideológico que ciertos políticos están ligados a una ideología, como lo vimos al discutir los modelos de desarrollo estabilizador y desarrollo compartido.

lógicas similares, estén envueltos en una lucha de poder, e intenten presentar sus posiciones políticas más diferentes de lo que realmente son.

Algunos ejemplos específicos de estos procedimientos, serán discutidos en la siguiente sección. Simplemente hacemos aquí la anotación, como un punto al que volveremos en nuestras conclusiones, que la fluidez de los grupos políticos significa que la ideología y la posición política se convierten en recursos accesibles valiosos en sí y por razones estratégicas, pero de difícil apropiación permanente. Un resultado de este fenómeno es que los distintos grupos de la sociedad movilizados por una ideología o corriente política puedan de pronto encontrarse abandonados a la deriva, así como sus líderes empujados a una retirada estratégica o simplemente terminar quemados.²⁷

La ideología y la posición política a ella asociada, se convierte por tanto, no sólo en un mecanismo para vincular a los miembros de la coalición gobernante con sus clientelas en la sociedad. La interacción entre ideología y organización política también proporciona un mecanismo de desvinculación que aísla a las élites de "sus" bases sociales.

MODOS DE ACCIÓN POLÍTICA E INCOHERENCIA POLÍTICA

El mecanismo que ha sido utilizado para mantener el delicado equilibrio en el interior de las élites y entre ellas y las masas tiene un impacto altamente fragmentativo en la formulación de las políticas públicas. Por un lado es cierto que a determinado nivel la disciplina política se extiende a las áreas de la política económica y social. Sea que un presidente pase a la historia como un reformador o como un sostenedor del *statu quo*, las prioridades de su programa político, repetidas hasta el cansancio por sus seguidores, son siempre las mismas: llevar a cabo los objetivos de justicia social de la Revolución Mexicana. Todos los políticos mexicanos son por definición revolucionarios y el mejoramiento del nivel de vida de los obreros y campesinos, es la prioridad número uno de la política que sustentan públicamente. Cuando se advierte que a pesar de ello las desigualdades persisten, el revolucionario acude al expediente de siempre: son los malos mexicanos, usualmente miembros del sector privado, y las fuerzas oscuras, frecuentemente el capital extranjero y los políticos de la oposición, los responsables del fracaso por implantar la justicia social. Más interesadas en la ganancia que en el progreso de México, esas fuerzas oscuras

²⁷ "Quemarse" significa que un político caiga en desgracia repentinamente debido a un error de juicio. "Estar quemado" no es sin embargo una condición permanente. Nótese esto en relación a la frase que usamos "los políticos mexicanos son como el fénix: Se levantan de las cenizas".

son parásitos contra-revolucionarios que se alimentan del Estado y regresan poco a cambio. Por otro lado, cuando ponemos atención al proceso cotidiano de la toma de decisiones, emerge una impresión diferente.

A pesar de que el gobierno habla públicamente siempre con sólo una voz, hay muchos lenguajes dentro de él. No hay un acuerdo en México de cómo clasificar esa diversidad de voces. Un informante dividió el sector público en cuatro grandes grupos, cada uno de los cuales incluye más de una Secretaría, y ninguno de los cuales incorpora a todos los altos funcionarios de cada Secretaría:

Primero está "el Vaticano o la curia". Éste incluye gentes prominentes del Banco de México y de Hacienda. Los "papas" van y vienen, pero la curia se mantiene, pervive. Luego están los Coleones para usar una moderna analogía. Ellos están adscritos a Gobernación, la Procuraduría y el PRI. Luego siguen "los técnicos". Éstos son ingenieros ubicados principalmente en Secretarías como la de Recursos Hidráulicos. Finalmente están "los guerrilleros", ideólogos de izquierda, quienes durante la administración de Echeverría, se habían concentrado entre otras, en la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Un modelo alternativo del Estado mexicano ubica cada Secretaría como una categoría propia dentro de un espectro que abarca a la izquierda y a la derecha política.

La postura política de una Secretaría particular, ha sido atribuida a los intereses de sus componentes:

En México, cualquiera que sea el equilibrio del poder, existen dentro de la rama Ejecutiva... grupos de poder trabajando a lo largo de las diferentes tendencias políticas; desde la derecha hasta la izquierda están representadas. El grupo de Hacienda representa los puntos de vista del capital financiero; Industria y Comercio, los puntos de vista de los industriales; Agricultura, los de los pequeños propietarios agrícolas; Reforma Agraria, los de los ejidatarios, y Patrimonio Nacional, los de las empresas del Estado.

Ambos esquemas de clasificación atribuyen una posición política especificada e identificable a cada Secretaría. En el curso de nuestra investigación encontramos, sin embargo, que algunas secretarías encuentran una mayor consistencia política que otras, por razones que luego discutiremos. Los dos extremos en la administración de Echeverría fueron, en esta perspectiva, las Secretarías de Hacienda y del Patrimonio Nacional. Esta última representaba, usando una frase acuñada por el expresidente López Mateos, la extrema izquierda dentro de la Constitución. Ellos eran los que antes mencionamos como los guerrilleros quienes con vocación nacionalista atacaban los abusos de las

multinacionales, criticaban a los mimados empresarios nacionales y favorecían la expansión del Estado dentro de la economía y la nacionalización de importantes industrias. Hacienda por su parte y en contraste, era la casa de la "curia". Abogaba por el equilibrio presupuestal, bajos impuestos al sector privado para favorecer el ahorro y la inversión, el control del movimiento obrero para mantener a bajos niveles las demandas salariales y la creación de un clima favorable a las inversiones extranjeras.

En todos los principales asuntos políticos que estudiamos, el conservatismo fiscal de la Secretaría de Hacienda estuvo siempre presente. Dicha Secretaría no apoyó la construcción del complejo acerero de las Truchas, de Michoacán, por la elevadísima inversión requerida para ello.²⁸ Temían que el proyecto fuese inflacionario y desequilibrara aún más el presupuesto del país.

Durante las negociaciones intragubernamentales sobre la reforma fiscal, la mayor oposición a la eliminación de las acciones al portador vino del Banco de México y de Hacienda. El argumento fue que tal reforma dañaría el clima de inversiones en México y causaría la fuga de capitales. La Nacional Financiera (el banco de desarrollo estatal) tuvo que disminuir sus planes para instalar plantas productoras de bienes de capital, también porque Hacienda temía el crecimiento excesivo del gasto público; y fue el secretario de Hacienda quien en los sesentas favoreció el alza de los precios del azúcar en el mercado interno, tanto para incrementar los ingresos del gobierno como para evitar los subsidios a la industria azucarera. Cuando todo eso le falló, como a menudo sucedió, Hacienda y el Banco de México usaron la amenaza de la devaluación como un medio para contrarrestar la propensión de Echeverría a gastar dinero.

La Secretaría del Patrimonio Nacional, que regula y controla el creciente número de empresas estatales e industrias descentralizadas sostuvo, sin que ello fuera sorpresa, una posición estatista en todos esos asuntos. En abierto contraste con Hacienda, Patrimonio Nacional mostró poca preocupación por los intereses sensitivos del sector privado. Presionó, por ejemplo, por un mayor control y participación estatal en la industria minera. La nueva ley de minas originada en Patrimonio Nacional, confirma precisamente esas aspiraciones. Patrimonio Nacional promovió y defendió con sumo empeño la construcción del complejo acerero de las Truchas, argumentando que ello abriría un nuevo polo de desarrollo en el país y permitiría con el incremento la producción del acero necesario para una continua y rápida industrialización nacional.

Particularmente bajo el liderazgo de Horacio Flores de la Peña, la

²⁸ Éste es un punto controvertido. Al menos uno de los más altos dignatarios de Hacienda negó entonces que esa Secretaría votase en contra del proyecto.

vieja práctica de conducir las empresas públicas con déficit, a fin de subsidiar los costos de la infraestructura de los industriales privados, comenzó a revertirse, y las empresas estatales fueron incitadas a mejorar la eficacia de sus operaciones.

Esta Secretaría de orientación estatista, apoyó también la inclusión de la banca privada orientada al crédito agrícola, en la nueva Ley de Reforma Agraria, que incrementó la capacidad reguladora del Estado en las prácticas del financiamiento de las actividades agropecuarias. Finalmente, cuando la industria tabacalera se volvió un foco de conflicto, Patrimonio Nacional reiteradamente ofreció a las compañías del ramo, principalmente extranjeras, que escogieran entre la "chilenización o la mexicanización".²⁹ Esta última opción fue la que se siguió. Refiriéndose a ello un miembro del sector privado anotó: "Cuando el gobierno le ofrece a usted dos sopas y una está envenenada, la otra termina siendo deliciosa".

La Secretaría de Industria y Comercio (sic) * durante la administración de Echeverría, tuvo una posición menos consistente, aunque no menos identificable en los asuntos de política. Combinó un estatismo moderado con una alta sensibilidad a los intereses de los empresarios nacionales y extranjeros; apoyó la creación y puesta en vigor de leyes para el control de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y el registro de marcas de patentes, pero combatiendo duramente las versiones presentadas al respecto por CONACYT.³⁰ En principio, la sic fue favorable a la mexicanización de las empresas, pero luego se opuso en aquellas industrias en las que creyó que México perdería más de lo que ganaría si presionaba por su mexicanización. Continuó mejorando y fortaleciendo la capacidad de su comisión de Inversiones Extranjeras al tiempo que insistió en la necesidad y el derecho de permitir excepciones a la Ley de Inversiones Extranjeras, cuando consideraba que era el mejor interés de México. Y aunque apoyó la descentralización industrial, nunca quiso usar el sistema de multas en orden de llevar adelante con éxito ese programa.

En contraste con las secretarías mencionadas, están aquellas que a la vista carecen de toda coherencia ideológica. Están plagadas de conflictos y pugnas internas y una elevada y visible corrupción. Particularmente notable en este respecto, durante la primera mitad de los sesentas, fue el Departamento del Distrito Federal (DDF) responsable de la regencia de la ciudad de México y sus alrededores. El DDF des-

²⁹ "Chilenización" implica nacionalización, mientras que "mexicanización" implica sólo mayoría de capital mexicano y minoría extranjera.

³⁰ CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

* N. T. La reforma administrativa del Presidente López Portillo convierte a esa Secretaría en Secretaría de Comercio exclusivamente, pasando el ramo de industrias a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

tina una buena parte de su tiempo a preparar los planos de ordenamiento del desarrollo urbano de la ciudad de México. A pesar de la existencia de esos planos, era difícil establecer con cierto grado de seguridad cuál era la posición del DDF respecto a asuntos básicos de su misma responsabilidad, como la conveniencia o inconveniencia del crecimiento y la expansión de la ciudad de México. Durante la administración de Díaz Ordaz, el DDF recibió grandes felicitaciones por la construcción del Metro. Durante la administración de Echeverría, sin embargo, se resistió a confirmar la urgente y necesaria expansión del Metro y a cambio construyó el circuito interior, para favorecer el transporte en automóvil, en una ciudad en donde el tráfico de automotores se da un promedio de velocidad de sólo tres millas por hora y donde la gran mayoría de los habitantes es demasiado pobre para poseer un automóvil.*

La Secretaría de la Reforma Agraria también carece de una clara orientación política. Algunos funcionarios favorecen la colectivización del ejido, otros quieren que éste siga siendo una discreta unidad; algunos favorecen la expropiación de los latifundios y su redistribución entre los campesinos; otros arguyen que la redistribución de la tierra no resuelve los problemas del agro mexicano y promueven a cambio programas de industrias rurales; algunos sustentan la necesidad de devolver al campesinado su poder de decisión; otros creen que esto afectaría seriamente la estabilidad política y el desarrollo económico nacional.³¹

¿Qué es lo que influye en las variaciones de la coherencia política en las distintas Secretarías de Gobierno? Una de las respuestas tiene que ver con los modos de reclutamiento político. Algunas Secretarías reclutan su gente de distintas y variadas fuentes, otras sólo de una o dos fuentes con perspectivas políticas definidas. Un ejemplo de esto último es la Secretaría de Hacienda, que recluta la mayoría de sus más altos funcionarios del Banco de México:

El Banco de México ha sido una institución clave para el reclutamiento y socialización de líderes en la esfera económica. Fue la primera de las más importantes instituciones gubernamentales en crear el servicio civil, con amplios rasgos de estabilidad y una cierta independencia del Ejecutivo... El Banco ha producido más personal del que puede asimilar. La mayor demanda para ellos la constituye la Secretaría de Hacienda, misma que casi enteramente ha hecho su planta de recursos humanos a base de ese personal producido por el Banco.

* N. T. Política que ha sido reafirmada en 1978-1979 con los ejes viales en toda la ciudad.

³¹ Una buena descripción reciente de esos puntos de vista conflictivos puede encontrarse en Dana Markiewicz, "Ejido Organization in Mexico, 1934-1976". Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, Universidad de California, Los Angeles, Invierno, 1978.

Muchos "egresados" de esa institución trabajan luego en Hacienda, donde continúan recibiendo los mismos beneficios derivados de su afiliación original: financiamiento para la construcción de sus viviendas, compra de automóviles, seguros baratos, servicios médicos y sustanciales descuentos en artículos de consumo diverso. Existe en ellos la sensación de pertenecer a un club exclusivo. Haciendo énfasis en el impacto del proceso de socialización uno de los miembros de ese "club" anotó: "Usted puede identificar a la gente del Banco sólo con ver cómo manejan los cuadros estadísticos". Puede agregarse que los "egresados" de esa institución también son identificables por su conservadurismo fiscal. Los bancos centrales en todo el mundo, sustentan políticas económicas no inflacionarias y la necesidad de vivir dentro de sus propios medios. El Banco de México no es la excepción.

Una tendencia política bien definida es también producida por la necesidad de defender los propios intereses burocráticos. En la economía mixta mexicana, tanto el sector público como el privado son actores importantes. Una Secretaría como la del Patrimonio Nacional, que regula las industrias del sector público, refuerza sus propios elementos, en la medida que se intensifica la participación estatal en la economía.

La Secretaría de Industria y Comercio por el contrario, trata con el sector privado tanto industrial como comercial, y tiene por lo tanto una gran tarea en la existencia y expansión del sector privado de la economía. Una tensión dinámica se edifica en este contexto de la economía mexicana y se proyecta a través de la competencia entre las distintas tendencias que privan en las más importantes instituciones gubernamentales.

El elemento más significativo que debe animar a un observador del proceso de la toma de decisiones políticas en México, no es tanto si la mayoría de las instituciones tienen una posición política consistente, sino más bien que sólo unas cuantas la tienen. La polarización sobre asuntos de política no es la excepción, es la norma. La razón por la cual una secretaria puede ostentar una orientación política determinada, es la de que responde a elementos cuyos intereses pueden ser claramente afectados según el tipo de política de desarrollo económico que se apliquen. Así, una orientación estatista afectaría severamente a las secretarías que guardan estrechas ligas con el sector privado; mientras que una estrategia que apoye los intereses del sector privado, disminuye el poder y la influencia de aquellas secretarías cuyos elementos están principalmente dentro del Estado.

Hay secretarías o agencias estatales, sin embargo, que tienen elementos cuyo crecimiento y expansión no dependen necesariamente de una u otra política de desarrollo económico y están menos inclinadas a presionar por una línea política particular. La ausencia de una nece-

sidad estructural por una orientación política en especial, les capacita para realizar aquellas actividades que refuerzan su propia posición competitiva.

El resultado de esta situación es una pugna burocrática intensa que consume tiempo y duplica esfuerzos en algunas áreas y una total desatención en otras. Un primer ejemplo se dio en el área del crédito agrícola, donde los tres bancos gubernamentales existentes competían entre sí para atraerse los mismos grupos de ejidatarios. Esto ocurría mientras más del 50% de campesinos mexicanos carecían de acceso a cualquier tipo de crédito, público o privado. En el área de la vivienda, hay numerosas agencias, como INDECO, INFONAVIT y FIDEURBE, todas las cuales atienden esencialmente a los mismos trabajadores (aquellos que ganan al menos el salario mínimo) para conseguir acceso a viviendas de bajo costo.

La competencia burocrática también hace que cada secretaría o agencia estatal se niegue a ceder funciones en aras de una mayor racionalización de la toma de decisiones gubernamentales. Como afirmara un tecnócrata del sector público: "No hay realmente una coordinación real de las actividades agrícolas. Hay una dispersión de responsabilidades. La Secretaría de Agricultura opera en las áreas de temporal, la de Recursos Hidráulicos en las de riego, el banco oficial concede créditos, la CONASUPO compra las cosechas, la Secretaría de Reforma Agraria distribuye tierras y GUANOMEX (compañía oficial de fertilizantes) produce los insumos agrícolas. Ninguna de ellas quiere ceder su parte del pastel". En el área del control de importaciones existe una situación similar. Las tarifas son fijadas por Hacienda y los permisos por Industria y Comercio. Ninguna de las dos Secretarías quiere renunciar a su poder y el resultado es una política de importaciones carente de coordinación.³²

Los esfuerzos por establecer algún tipo de coordinación, han producido resultados desalentadores. Las agencias de coordinación que han sido creadas no han sido piezas para afrontar con éxito el poderío político de las secretarías, directores de agencias descentralizadas y jefes de empresas públicas. Un veterano de ese tipo de agencias de coordinación resumía la esencia del problema así: "Es muy difícil para un ratón coordinar a 10 elefantes". Un señor que rechazó el ofrecimiento de un cargo para coordinar una industria básica nacional, nos dijo bromeando: "Yo debería haber tomado el cargo. Habría sido fácil ya que estaba impuesto a coordinar a tres o cuatro de los hombres más poderosos del país. Ninguno me habría escuchado y lo único que me hubiere quedado era sentarme en mi oficina y cobrar mi salario".

³² Gerardo Bueno. "The Structure of Protection in Mexico", en: Bela Belasa, *The Structure of Protection in Developing Countries* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971, p. 181.

La tarea de planificación en México es aún peor que la de coordinación. Un informante nos explicaba así el problema:

La planificación se inició en México con el Comité de Inversiones en 1954. Éste acordaba directamente con el entonces Presidente de México Lic. Adolfo López Mateos. No había ninguna agencia intermediaria entre ambos. Luego ese Comité se convirtió en la Secretaría de la Presidencia. Esto vino a insertar una nueva variable ya que el Secretario de la Presidencia es automáticamente un aspirante a la Presidencia de la República. Por lo tanto el secretario no querrá arriesgar su candidatura por el bien común. El resultado es que el Secretario de la Presidencia prefiere no hacer nada del planeamiento, que luego pueda comprometerlo.

En un nivel más general, sin embargo, el *quid* del problema está en que todo el sistema de la camarilla, desalienta el tratamiento de los problemas en términos de política. Es mejor no definir las cosas muy claramente, para que la gente no identifique el lado equivocado de ellas. Es mejor no juntar los distintos asuntos en un solo plan, ya que ello serviría para crear un bloque de oponentes: el planeamiento genera grandes ganadores y grandes perdedores. Y las élites políticas mexicanas requieren, para que sobrevivan sus alianzas, un sistema que les permita a cada una de ellas ganar lo más que se pueda y perder lo menos posible.

Más que una línea política definida y planificada, el sistema político en tiempos normales produce una corriente continua de decisiones públicas que alternan los beneficios primero a una élite y sus clientelas, luego a otra: ejidatarios y propietarios; obreros y empresarios; sector de empresas estatales y sector de empresas privadas. El resultado es usualmente el proceso de decisiones y un estilo de trabajo que favorecen el *statu quo*. Todas las élites viven siempre bien, pero la situación de sus clientelas varía. Los campos sociales más politizados y privilegiados consiguen sacar más a sus líderes que los otros segmentos menos politizados y más empobrecidos.

La existencia de esta incoherente política, no significa que nunca haya cambios en la política pública. La descripción anterior se refiere a la situación en tiempos normales: Esta es la política, "como de costumbre". Pero hay tiempos, sin embargo, cuando el sistema político mexicano entra en severas crisis. Las causas varían. Durante los primeros años de la administración de Echeverría por ejemplo, factores internacionales como la crisis mundial de alimentos, la depresión internacional del comercio, el alza de precios del petróleo y la devaluación del dólar combinada con factores internos, tales como el excesivo crecimiento demográfico (3.5% anual), la baja productividad del sector agrícola, el crecimiento en espiral de la deuda externa, el creciente desempleo y la caída de la productividad industrial, provocaron una

repentina y drástica caída de la tasa de crecimiento económico y una escalada de demandas políticas. Dado que las élites políticas reconocen que un crecimiento económico continuo es indispensable para mantener la viabilidad de su alianza distributiva, comenzaron a buscar inmediatamente soluciones para romper los efectos del estancamiento económico. Es esta búsqueda de soluciones la que ayuda a que se produzca la atmósfera de crisis política que ocasionalmente impera en México. La inactividad económica y los intentos por remediar la situación proporcionan a las élites orientadas al reformismo una justificación para reorientar los objetivos del desarrollo. Mientras el sistema de economía mixta "trabaja", no hay razón para la crítica. Cuando su comportamiento va hacia el deterioro, se vuelve legítimo criticar el "viejo" modelo de desarrollo y sugerir nuevas políticas alternativas.

Dado el legado ideológico de la Revolución y el *status* obviamente privilegiado del sector privado, la élite orientada al reformismo siempre carga la culpa de la crisis económica sobre el sector privado, tanto nacional como extranjero. Las soluciones propuestas implican usualmente una reducción de los privilegios, un mayor control estatal del sector privado así como una expansión del Estado en nuevas áreas.

La crisis de la administración de Echeverría fue así un período de transición. La crisis de la economía resultó de inmediato una fuente de crítica al modelo de desarrollo estabilizador que hace énfasis en las altas ganancias y bajos impuestos al gran capital (para favorecer la rápida acumulación de capital y las inversiones), bajos salarios al trabajador (para evitar la inflación) y un irrestricto endeudamiento externo del gobierno, como medida compensatoria de su débil captación de recursos por la vía fiscal. Tomando ventaja de la única oportunidad que tenían, grupos de técnicos jóvenes ingresaron al gobierno de Echeverría en alianza con políticos reformistas que ya se encontraban en el gobierno, intentando incorporar rápidamente sus ideas en la legislación y programas de acción. Sus esfuerzos dieron al sistema político mexicano uno de esos raros momentos de cierta coherencia política. Los reformistas tuvieron, sin embargo, sólo un éxito parcial. Demasiadas élites tienen sus clientelas en el sector privado, demasiadas camarillas incluyen miembros del sector privado y demasiados expolíticos tienen intereses económicos privados, como para impedir el paso a cualquier programa sustancial de reformas al sistema. El resultado fue un tipo de compromiso. Las reformas radicales fracasaron debido a la resistencia que les opuso un segmento de la élite política y sus seguidores. Por otro lado, el reformismo incremental tendiente a reorientar las relaciones entre el Estado y el sector privado, sí pudo ser implementado. Mientras numerosas reformas destinadas a abolir las ganancias excesivas y a imponer un impuesto al patrimonio nunca llegaron a salir del gobierno, muchas reformas fueron al menos iniciadas. Entre estas últi-

mas están las nuevas leyes para regular la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, patentes y marcas; programas de colectivización del ejido, altas tasas impositivas para los grupos de mayores ingresos, revisión anual del salario mínimo, programas de vivienda obrera financiados por empleadores y la eliminación de muchas tarifas proteccionistas, entre otras.

El sector privado no aceptó de muy buena gana la pérdida de una parte de sus privilegios. Empresarios y agrupaciones empresariales atacaron públicamente al gobierno, decayó la inversión privada y grandes cantidades de capitales salieron del país con el pretexto de que el gobierno ya no merecía más la confianza del sector privado. El fin del período de Echeverría terminó de esa forma y como ha sucedido en otros momentos en la historia de México, trajo un sucesor que inmediatamente empezó a moverse para disminuir los temores y asegurar a las élites cuyos intereses habían sido afectados que toda la situación había de volver a la normalidad y que todos ganarían con el nuevo equilibrio que él representaba. Es importante anotar, sin embargo, que mientras el ambiente de crisis había terminado y la retórica del nuevo régimen era conciliadora con el sector privado, el sistema no regresó al viejo equilibrio prevaleciente en el período de Díaz Ordaz. López Portillo se ha propuesto a sí mismo reforzar y llevar adelante las reformas instituidas por Echeverría. Lo que nosotros observamos es un nuevo equilibrio, un período de ajuste a nuevas reglas y relaciones.

Una descripción común del ciclo de la sucesión presidencial en México, es la llamada "teoría del péndulo". De acuerdo a esta teoría cada administración es seguida por otra que se mueve en el otro sentido: radicales-conservadores-radicales. Una administración radical es seguida de una administración conservadora y así subsecuentemente.

Más bien, ya que la teoría del péndulo es un tanto exagerada sobre todo en su referencia a "radicales" y "conservadores", podría observarse una alternación entre presidentes "activistas" y presidentes "consolidadores". Por ejemplo, presidentes activistas, como Lázaro Cárdenas, Miguel Alemán, Adolfo López Mateos y Luis Echeverría seguidos por presidentes consolidadores como Manuel Ávila Camacho, Adolfo Ruiz Cortines, Gustavo Díaz Ordaz y José López Portillo.

Es importante entender que la oscilación pendular no se da entre dos posiciones ideológicas. Los cambios institucionales y los referidos a las relaciones entre el sector público y privado, tienden a ser acumulativos. Los nuevos estratos institucionales y los sistemas de relación diseñados por un presidente forman el material básico con el cual su sucesor debe trabajar aún si su estilo de trabajo es muy diferente.

Las diferencias sexenales deben ser vistas, más bien, como esfuerzos por manejar las tensiones generadas por seis años de cualquier línea política particular así como del estilo personal del que la haya llevado

a cabo. No importa qué postura adopte una administración, la heterogeneidad de la coalición dominante garantiza que los grupos miembros más importantes sientan que si sus intereses están siendo afectados ello producirá inestabilidad política. A finales de los años sesentas y comienzo de los años setentas el peligro más evidente provenía de la izquierda: estudiantes, trabajadores y grupos campesinos, así como crecientes movimientos de guerrilla urbana y rural. A mediados de los años setentas todas las voces de inconformidad surgen de la derecha: el sector privado, amplios grupos de la clase media y aun la posibilidad de una acción directa de los militares.

Nuestra discusión inicial sobre los recursos de la ideología es relevante para las orientaciones favorables al *statu quo* del proceso y estilo de la toma de decisiones. Una relativa apertura política, relativa en el sentido de que varios grupos están siendo constantemente movilizadas y ejerciendo denuncias, resulta sin embargo, en un estrecho y relativamente cerrado modelo de distribución.

Porque los grupos de la élite que llevan a cabo las consignas ideológicas son temporalmente aferrados a sus estándares, sus seguidores (aquellos que presionan sus demandas de mayor participación en la distribución de beneficios) pueden nunca crear ligas sólidas con sus mentores, quienes pueden repentinamente desvanecerse (políticamente) sin dejar rastros de su liderazgo. Una descripción precisa de ese proceso frustrante de estar siempre buscando un nuevo líder cuando los anteriores desaparecen es analizado para el caso de los ejidatarios de Atencingo por David Ronfeldt.³³

CONCLUSIÓN

Hemos dicho que el Estado Mexicano, como la mayoría de los Estados maduros y modernos, es un pacto, constantemente renovado, entre los grupos dominantes con intereses políticos diferentes. Una analogía, que sólo es parcial pero que ilustra el delicado equilibrio político, es el Estado multi-étnico que ha alcanzado un *modus vivendi* entre grupos étnicos competitivos. No deseamos configurar con esta analogía la imagen de una "democracia asociacional" ("consociational democracy"),³⁴ y aceptamos de inmediato que el equilibrio étnico u otros grupos corporativos es muy diferente de lo que nosotros hemos visto como el equilibrio de las tendencias ideológicas en México. Si tiene algún valor la analogía, éste descansa en la idea de que a diferencia de sistemas más homogéneos, como el de los Estados Unidos, o sistemas heterogéneos donde un grupo dominante elimina temporalmente a otro

³³ Ronfeldt, *Op. cit.*

³⁴ Arend Lijphart, "Consociational Democracy", *World Politics*, 21 (enero, 1968), pp. 207-225.

de la coalición gobernante (como tanto sucede en América Latina) el equilibrio actúa asimismo siempre como la prioridad política número uno. No se trata simplemente de controversias y favoritismos sino de la combinación de esos modos de negociación con la dosis correcta de disciplina y represión. Visto desde otra perspectiva, no se trata solamente de mantener el control autoritario a través de una combinación adecuada de represión y cooptación, sino también de la combinación de esos modos con la dosis exacta de responsabilidad y compromiso.

Enfocado de esta manera, México está menos institucionalizado de lo que parece, dada su imagen histórica de gobierno estable. En tiempo de crisis, como sucedió en el sexenio de Echeverría, los líderes políticos tomaron muy en serio las posibilidades de un conflicto descontrolado y una quiebra política. Son tiempos como éstos los que ponen el énfasis sobre la magnitud de la fragilidad del pacto político revolucionario y de los límites de lo que nosotros hemos llamado modos de acción política. Esos modos de acción operan muy bien en tiempos normales. Y es a este nivel que el sistema mexicano parece ser institucionalizado. Sin embargo, la naturaleza autoritaria de las instituciones políticas en México pone el mayor peso sobre los juicios y habilidades políticas personales del Presidente y de otros cuantos líderes poderosos, para reprimir la tendencia siempre presente hacia un irreconciliable conflicto en el interior de la coalición dominante en el poder y en la sociedad entera. Las mismas instituciones autoritarias por estar intensamente orientadas hacia el control, no pueden jugar el papel del pacto y negociación requerida para mantener la flexibilidad del sistema político. Para dar sólo un ejemplo, el caso del Partido, a pesar de que formalmente incorpora a grupos organizados de la clase obrera, campesina y de clase media, no es el sitio primario donde se dan los pactos o arreglos interclasistas o intergrupales, sino que la mayoría de éstos en sus aspectos más importantes se dan fuera del Partido, en un marco informal, *ad hoc*.

Hasta ahora nuestra discusión se ha centrado más en los términos del pacto político, que en sus orígenes y principalmente en los mecanismos de su mantenimiento. Si deseamos explorar la naturaleza del Estado mexicano, debemos también tratar la siguiente cuestión ¿quiénes, o qué grupos o categorías están en el pacto?; ¿cuál es la unidad básica de análisis para entender la naturaleza del Estado mexicano?

Un análisis de la política mexicana desde la perspectiva de las clases sociales es bajo múltiples circunstancias, posible y quizá necesario para el entendimiento básico del Estado mexicano. Sin embargo, la mayoría de los análisis de este tipo aplicados en México no satisfacen enteramente, especialmente cuando son aplicados a la rutina del pacto político. Muchas facciones y grupos no tienen una clara y suficiente configuración de clase social propiamente dicha, como para facilitarle

al observador el sentirse conforme con cualquier traslación de esos grupos en facciones de clase. Por supuesto como nos podría señalar cualquier autor de análisis de este tipo, esto no invalida un enfoque de clases al nivel más alto del análisis. Un examen a fondo de este problema sale de la esfera de este trabajo. Nuestra preocupación aquí es mucho más modesta y está enfocada al nivel del fenómeno de la estabilidad política.

Grupos o categorías corporativas han sido notados como importantes unidades políticas en México y América Latina en general. Sin embargo, en México al menos estructuras corporativas tales como la conjunción de sectores obreros-campesinos y populares en el PRI, son menos una proyección de la sociedad mexicana, o menos una alianza política clave, y más bien una técnica de control político desarrollada por la clase dominante.³⁵

Para América Latina, incluyendo México, una forma "menos pura" de asociación política parece ser más evidente. Como Douglas Chalmers señala, las asociaciones y agrupaciones en América Latina son una confusa mezcla de intereses faccionales, de clases, regiones y personalismos, algunas veces combinados dentro de un mismo partido político.³⁶ Este tipo de asociación y el fraccionalismo que produce tiende las más de las veces a pasar por encima de las líneas de clase, funcionales o corporativas.

La descripción que Chalmers hace del faccionalismo en Brasil y otros países de América Latina corresponde bastante a los patrones observados en México con dos importantes diferencias: las funciones son más fluidas y, la ideología está menos ligada a las bases fraccionales.

La inestabilidad de muchos regímenes en América Latina parece estar relacionada con la cristalización de varias alianzas faccionales y la oposición entre ellas, a lo largo de varias décadas.³⁷ Las facciones que tienen muy poca lógica o bases coherentes para existir pueden con el paso de los años desarrollar solidez y permanencia simplemente por mantenerse en la competencia por el poder y por el hecho de que varias personalidades políticas dependen de ellas como su base de poder. La diferencia en México no es que en un momento dado uno no pueda identificar facciones personalistas con una combinación de bases regio-

³⁵ Evelyn P. Stevens, "Mexico's PRI: The Institutionalization of Corporatism?", Malloy, *Op. cit.*, p. 250. Esas instituciones corporativistas no reflejan con frecuencia la sociedad y más bien son creadas por las élites políticas con el objeto de controlar sus clientelas. Véase Alfred Stepan *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, (Princeton: University Press, 1978, especialmente el capítulo 2.

³⁶ Douglas A. Chalmers, "Parties and Society in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, 7, N° 2 (1972), pp. 102-130.

³⁷ Robert R. Kaufman, "Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries", en Malloy, *Op. cit.*, pp. 109-148.

nales, de clases o funcionales, sino que éstas son inestables y fluidas en lugar de permanentes y cristalizadas.

En América Latina, generalmente, las facciones *ad hoc* adquieren particulares desviaciones ideológicas, desde un populismo de izquierda hasta varias modalidades de conservadurismo. Aunque la ideología no es necesariamente congruente con las bases sociales de la facción o el partido, las dos se funden con el tiempo. En este sentido las ideologías aparecen y desaparecen con la misma suerte con que lo hacen las facciones que se han apropiado de ellas. Muchos Estados latinoamericanos están caracterizados por una distribución consecutiva de poder entre diferentes facciones asociadas con variadas tendencias ideológicas.

En México pareciera darse un fenómeno similar cada vez que un régimen presidencial sexenal sucede al otro. Sin embargo, la apariencia es engañosa. En primer lugar las tendencias ideológicas conflictivas coexisten dentro de cualquier administración presidencial dada en México. Los propugnadores del populismo de izquierda están presentes, frecuentemente en altas posiciones, dentro de administraciones "conservadoras", mientras administraciones más "radicales" llevan en su propio seno el maleficio de los conservadores.

Nosotros avanzamos la hipótesis sujeta a verificación, que la tendencia a combinar grupos con diversas posiciones ideológicas en la misma administración es mucho más una característica de México que de otros países de América Latina. Ello es parte del pacto político. La segunda diferencia importante que a manera de hipótesis debemos plantear entre México y otros países de América Latina, es el rápido recambio político en México, el que produce facciones que no existen por mucho tiempo como para identificarlas con una ideología particular. Más bien, ciertas tendencias ideológicas "standar" (usualmente con soporte en la constitución de 1917) se encuentran disponibles para ser "asimiladas" por una facción aspirante por un período usualmente no mayor a un sexenio.³⁸ Así, son las tendencias ideológicas (pulidas y reacondicionadas para aplicarse a las circunstancias del momento) las

³⁸ Por supuesto esas tendencias ideológicas son constantemente renovadas y los conceptos y sus aplicaciones son respaldadas por el resto de los intelectuales mexicanos y de América Latina. En este sentido es más interesante observar cómo son las relaciones entre los intelectuales y los gobiernos y cómo muchos profesores e investigadores entran al gobierno en altos puestos o bien, obtienen buena paga por servicios de asesoría gubernamental. Esto es, si la importancia de los recursos ideológicos para varias facciones políticas requiere la constante elaboración de relevantes y actualizadas perspectivas político-ideológicas y si un gran número de los intelectuales orientados al gobierno están dispuestos a realizar esa tarea. Desde el punto de vista de la comunidad de intelectuales el hecho de que las perspectivas reformistas y aún radicales (dentro de la constitución) tienen un "mercado" potencial en el gobierno, estimulan a aquellos intelectuales enajenados que en otros países de América Latina están destinados sin remedio a sucumbir a las tentaciones de una relevancia política.

que han persistido, mientras las agrupaciones políticas que las hacen suyas van y vienen.

En esta perspectiva, la ideología representa un recurso accesible en la política mexicana, no asociada permanentemente con ningún grupo o partido. El partido dominante, el PRI, debe acomodar todas las tendencias y así no puede, totalmente, apropiarse una u otra salvo temporalmente. Esto es cierto en menor grado en cada administración presidencial. El pacto político que hemos discutido está llamado a asegurar que esas tendencias ideológicas no sean nunca apropiadas de un modo permanente por ningún grupo o facción particular, y más aún que tales grupos o facciones permanezcan fluidos o flexibles. *Los modos de acción política descritos en este trabajo funcionan para mantener la separación entre la ideología y su base social.*

Regresamos ahora a la analogía con la que empezamos esta sección. En Europa, algunos observadores políticos han usado el concepto holandés *verzuiling* (construcción de pilares o columnas) para describir la división de la sociedad en discretos grupos corporativos, étnicos, religiosos o por razones de lengua, los cuales pasan verticalmente a través de los estratos sociales.³⁹ Para mantener la estabilidad política a la luz de tales divisiones las instituciones políticas deben existir para equilibrar y acomodar los intereses de esos grupos corporativistas de más alto nivel. Esto es posible (aunque ciertamente no inevitable) porque los intereses a ser equilibrados están relativamente bien definidos. Éste no es el caso de América Latina. Hay una impredecibilidad y falta de congruencia en las facciones que les hace difícil acomodar los distintos intereses a través de un conjunto de instituciones formales como sucede con la *zuilen* en algunos Estados europeos.

México, creemos nosotros, ha llegado a una solución única a esos problemas de inestabilidad que privan en América Latina. Es un espejismo imaginarse que esta solución mexicana es lograda a través de la incorporación de grupos en el Partido sobre bases corporativas (esto sería el equivalente funcional del *verzuiling*). Más bien, la estabilidad es lograda creando (sea conforme diseño o por accidente histórico) ciertos mecanismos que equilibran las tendencias ideológicas y las políticas específicas asociadas con ellos al tiempo que las divorcian de los intereses existentes en la sociedad que pueden tender a aferrarlas y apropiárselas permanentemente. Haciéndolo así, por supuesto, esos mecanismos crean los medios para perpetuar y aun intensificar las extremas desigualdades de riqueza que encontramos en México. Si estas estructuras vigentes vuelven inevitable esa desigualdad social es materia de un estudio posterior.

³⁹ Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan. "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction" en Seymour M. Lipset y Stein Rokkan, (eds.), *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives* (Nueva York, The Free Press, 1967), pp. 15-16.