

# El sistema político mexicano entre inercia e innovación<sup>1</sup>

*José María Calderón Rodríguez\**

## I. INTRODUCCIÓN

**L**os sistemas políticos practican continuamente combinaciones de inercias e innovaciones y, en momentos decisivos, la prevaencia de unas u otras define, en plazos más largos, sus características dominantes. Lo anterior nos muestra que un sistema político se encuentra continuamente sujeto a presiones y tensiones favorables a la conservación y al cambio. Por ello, ningún sistema permanece, en sentido estricto, inmutable; pero tampoco se transforma vertiginosamente. Si así fuera, la teoría política, fundada principalmente en la expe-

riencia histórica, nos muestra ampliamente qué tan vulnerables pueden ser los sistemas políticos cuando se encuentran en los casos extremos. La historia política, las investigaciones empíricas en ciencia política, los crecientes refinamientos en el campo metodológico y la ampliación y acumulación de conocimientos cada vez más precisos alrededor de los fenómenos políticos, nos permiten constatar la existencia de discontinuidades (*catástrofes*) que modifican de manera variable a los sistemas políticos. Una de las tareas importantes del investigador consiste en entender las dimensiones de las *singu-*



**IZTAPALAPA 34**

JULIO-DICIEMBRE DE 1994, pp. 29-44

---

\* Colegio de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

*laridades y discontinuidades* y allegarse la información pertinente para profundizar en los momentos *ex ante* y *ex post* a ellas y situarlas en el contexto global del "sistema". El ensayo que presentamos a continuación se sitúa imperfectamente en esta intención.

## II. EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO COMO DEMIURGO FRENTE A DOS GRANDES MOMENTOS DE INNOVACIÓN

Del porfiriato a la fecha, el sistema político mexicano se ha modificado continuamente; en ocasiones, resistiéndose a las presiones de la sociedad y, en otras, poniendo en marcha innovaciones de mayor envergadura a las requeridas o exigidas por la sociedad misma. En uno y otro casos, la clase política ha gozado de una relativa autonomía frente a la sociedad, situación que la ha colocado frente al requisito único de contar con la habilidad necesaria para saber hasta dónde se tenía que llegar para resistir los cambios o para generarlos, sin ocasionar, por omisión o por exceso, una ruptura del equilibrio existente.

En el primer caso, el ejemplo más vistoso es, sin lugar a dudas, el del porfiriato, mismo que fue incapaz de introducir oportunas innovaciones institucionales (alternancia en el poder, tolerancia para la conformación y participación de las organizaciones sociales, disminución del centralismo a favor de las entidades federativas, tolerancia ideológica frente a los opositores, ampliación de los integrantes de la clase política, etc.). En el segundo caso, el de las innovaciones (aunque impuestas "desde arriba" con diversos grados de aceptación por parte de los grupos

subalternos), el régimen del presidente Lázaro Cárdenas ocupaba hasta los inicios de los años ochenta un lugar de honor (las transformaciones del Partido Nacional Revolucionario —un partido de élites—, a Partido de la Revolución Mexicana —un partido de masas—, los estímulos para la formación de las organizaciones de masas, la expropiación petrolera, la reforma agraria, la consolidación del presidencialismo, etc.). En fechas más recientes, destacan por su trascendencia innovadora los regímenes de los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. Hay, sin embargo, diferencias fundamentales en el signo de las innovaciones: mientras Cárdenas repartió la riqueza concentrada en pocas manos, los regímenes de De la Madrid y Salinas concentraron en pocas manos los recursos monetarios repartidos en millones de nacionales; si Cárdenas agrupó a campesinos, obreros y empresarios en organizaciones sociales con diferenciado pero significativo peso político, los sexenios de De la Madrid y Salinas atomizaron a millones de campesinos, obreros y empresarios con la promesa (aún incumplida) de "una cabeza, un voto"; si Cárdenas expropió los bienes privados de la tierra y del petróleo para que el gobierno los administrara, De la Madrid y Salinas cambiaron el estatuto jurídico de los bienes de la Nación (empresas públicas y tierra) para que los privados los administraran; si Cárdenas hizo que las opciones del Estado pertenecieran a la Nación, De la Madrid y Salinas han hecho lo suyo para que la Nación pertenezca a las apuestas del Estado; si Cárdenas subrayó lo nacional frente a lo cosmopolita, De la Madrid y Salinas enfatizaron lo cosmopolita frente a lo nacional.

Ambas innovaciones se ubican, desde luego, en

circunstancias históricas distintas: mientras el primero pertenece a una fase de consolidación de las nacionalidades en medio de una crisis de los imperialismos que hace posible la experimentación de alternativas heterodoxas, los segundos se ubican en un periodo de derrota del socialismo real y de las reivindicaciones nacionales del Tercer Mundo y de afirmación, en contrapartida, del capitalismo (en Occidente y Extremo Oriente), con sus peculiares implicaciones y contradicciones en los ámbitos político, económico, militar, social e ideológico-cultural. Ante el agotamiento de los modelos económicos que lograron desplegarse a lo largo de casi medio siglo a través de la regulación estatal y del gasto público, las vías de la experimentación heterodoxa quedaron prácticamente sin posibilidades; en su lugar, se han impuesto y extendido a escala planetaria la ortodoxia de las experiencias e instituciones liberales. El sistema político mexicano, construido a partir de los años veinte para dar respuesta a las grandes demandas sociales de la Revolución mexicana y a una difícil inserción del país en la economía mundial a través de los proyectos de sustitución de importaciones y de conformación de un mercado interno, vive hoy las tensiones derivadas de la doble presión que le imponen los requerimientos *internos* de cambio a favor de una sociedad más democrática y las exigencias *externas* de ajustarse con mayor velocidad a la dinámica de conformación de mercados regionales para hacer frente a la concurrencia de los más grandes capitalismos del orbe. Veamos de qué manera estas presiones internas y externas derivan en otras tantas tensiones sobre el sistema político mexicano y cómo se traducen en resistencias o innovaciones.

### III. LA MODERNIZACIÓN COMO VÍA MAESTRA PARA EL RETORNO LIBERAL

El signo de las reformas liberales de las postrimerías de nuestro siglo se encuentra en las antípodas del que caracterizó a las transformaciones sociales de los albores del siglo xx. Si la Revolución mexicana fue la conclusión a la que llegó un pueblo que no quería cambiar,<sup>2</sup> el regreso liberal es el producto de un irrefrenable prurito de renovación.

El concepto fundamental de las transformaciones liberales —que desde mediados de los años setenta y principios de los ochenta se realizarían bajo los principios del *neoliberalismo*— será el de *modernización* y el eje alrededor del cual girarán los cambios será el de las reformas constitucionales. Éstas arrancan con las iniciativas de reforma que tuvieron lugar en febrero de 1983, apenas iniciado el régimen del presidente de la Madrid. Para nuestros fines destacan las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 28, 73 fraccs. XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>3</sup> Con estos artículos se establece el concepto de *rectoría del Estado* y se delimitan las funciones del Estado en las llamadas *áreas estratégicas y prioritarias* de la economía nacional.

El artículo 26 constitucional fundamenta en términos jurídico-institucionales la *rectoría del Estado*. Este nuevo concepto, muy usado aunque escasamente definido, a juzgar por el hecho de que aparece utilizado por primera vez al formularse la *Ley de Planeación*, parece darle al Estado el sentido de "rector", de "coordinador general", una noción menos fuerte que la de Estado intervencionista.

Las áreas estratégicas serán de *competencia exclusiva* del Estado (Art. 28); mientras que en las prioritarias podrán participar los sectores social y privado. Por primera vez se introduce explícitamente en el texto constitucional la propuesta de "(*alentar*) y (*proteger*) las actividades del (*sector privado*)", así como *proveer* para que su desenvolvimiento contribuya al desarrollo económico nacional.

Las iniciativas de los cambios constitucionales del presidente Salinas ha profundizado el proceso de modernización y cambio estructural de la economía mexicana hasta el punto de definirlos como una "reforma del Estado". Entre otras modificaciones constitucionales sobresalen el *Decreto que reforma el Art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (7 de noviembre de 1991)<sup>4</sup> y que lleva a un replanteamiento de la relación entre tierra-campesino-capital y Estado; el *Decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del Artículo 123 y reforma la fracción XII bis del apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y mediante el cual se dejó de considerar a las sociedades nacionales de crédito (los bancos nacionalizados) como empresas estratégicas para dejar abierto el camino para su reprivatización; el *Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera* (16 de mayo de 1989) y, más recientemente el Art. 130 referente al reconocimiento jurídico de las iglesias por parte del Estado y el Art. 82 que faculta también a los hijos de extranjeros para competir por la Presidencia de la República.

Las transformaciones económicas e instituciona-

les son relevantes y responden al doble objetivo de: primero, promover el crecimiento del país construyendo un nuevo paradigma económico y legalizar instituciones y la participación de grupos ciudadanos hasta hace poco marginados; y, segundo, participar activamente en las corrientes financieras y comerciales del mundo. Ambas iniciativas son una fuente relevante de tensión en el sistema político mexicano desde el momento en que han introducido una modificación significativa en la correlación histórica de las clases y promovido un acelerado acercamiento al mercado mundial y en particular al mercado estadounidense. A este respecto, la urgencia de incorporarse a los flujos financieros y comerciales ha reducido la importancia de las sombrillas que tradicionalmente protegían al país de las presiones externas y, consecuentemente, lo han hecho más susceptible que en el pasado a las presiones de la opinión externa y de manera muy particular de la estadounidense.

Profundicemos un poco más en este aspecto, pues es otro elemento relevante de tensión en el sistema político mexicano, ya que para algunos sectores del *big money* estadounidense, los cambios económico-institucionales de México son insuficientes. En efecto, de acuerdo con ellos, la economía mexicana no es todavía suficientemente abierta:

...los Estados Unidos están interesados en que México amplíe las leyes de inversión en general, abra su sector de servicios financieros, fortalezca las leyes de propiedad intelectual y amplíe la participación para participar en infraestructura, especialmente en cuanto a comunicaciones y transportes se refiere... Tal vez el esfuerzo más grande que México tiene que hacer es

redefinir su concepto tradicional de "soberanía" que hasta ahora ha estado relacionado con la economía centralmente planificada... México necesita ser todavía más radical en sus reformas económicas para atraer grandes sumas de capital extranjero y conseguir concesiones rápidas por parte de Estados Unidos... si no se libera el acceso a los mercados financieros, se mejoran las comunicaciones y el transporte y se disminuye la regulación burocrática, la campana de liberalización no será del todo exitosa. La ley de inversión extranjera y las leyes de propiedad intelectual *necesitan cambios legislativos*. Los *decretos administrativos de Salinas no serán suficientes* para atraer los miles de millones de capitales extranjeros que se necesitan para lograr el crecimiento y financiar las pérdidas comerciales... La postura de México de permitir sólo el 30 por ciento de participación extranjera en los bancos, lastimará al país a corto plazo, así como la insistencia del gobierno mexicano por continuar con su papel de rector del sistema bancario. La mayoría de los funcionarios mexicanos dicen que esa "rectoría" no significa nada en México. Tal vez no, pero en Nueva York significa que la garantía de la propiedad privada en México todavía es incierta. Por lo tanto, la inversión de capitales, a los ojos de los inversionistas, es preferible hacerla en Europa del Este o en Asia... La administración de Salinas ha pugnado por un programa de liberalización masiva de la economía y la política... Lo que está en juego no es simplemente el desarrollo económico. México se encuentra en una encrucijada. Tiene que decidir ahora si desea formar parte integral de Occidente en lo económico, lo político y lo cultural.<sup>5</sup>

Los cambios constitucionales arriba señalados configuran una nueva relación entre Estado y econo-

mía en donde el primero se erige en *coordinador y vigilante* del proceso económico, encabezado este último por la dinámica de los capitales privados. Este nuevo esquema de articulación entre el Estado y los capitalistas privados ha significado, con respecto al pasado, una drástica inversión de ruta. Para recorrerla fue entonces necesario recurrir a medidas de carácter político cubiertas por la figura neutra de la moneda: el perno de la transformación fue el control de los precios-clave de la economía (control cambiario, control salarial y control sobre los precios y tarifas de los sectores público y privado).<sup>6</sup> Los cambios constitucionales han sido complementados con las decisiones de ingresar en el GATT (1986), de iniciar en mayo de 1991 las negociaciones para llegar a la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá (estas negociaciones, como se sabe, fueron aprobadas por el Parlamento de Canadá en junio de 1993 y por la Cámara de Representantes de Estados Unidos el 17 de noviembre de 1993 y entró en vigor el 1o. de enero de 1994), ingresar como miembro número 15 de la organización de países de la Cuenca del Pacífico y como número 25 en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

#### IV. LOS COSTOS SOCIALES DE LA MODERNIZACIÓN

Desde la perspectiva de las élites neoliberales,<sup>7</sup> la modernización del sistema político es un proyecto de largo plazo por lo que, estando en sus inicios, se encuentra lejos de haber alcanzado los equilibrios propios de la década de los cincuenta y primera mitad

de los sesenta o de poder transitar con relativo éxito entre los sobresaltos de finales de los sesenta y los setenta. La crisis abierta en agosto de 1982 por los problemas financieros del Estado fue la expresión del colapso de la economía nacional, de tal manera que las soluciones no podían ser ni fáciles ni indoloras. Y podría afirmarse que, en buena medida, la crisis económica no devino crisis social o, peor aun, crisis política gracias al capital institucional acumulado, en términos de madurez y eficacia, por el sistema político mexicano. Dicho esto, resultan de cualquier manera inocultables los costos sociales de la modernización y la estabilización económicas y sería seguramente irresponsable desde el punto de vista analítico pasar por alto sus consecuencias en el campo específico de las instituciones políticas. Es bueno recordar que los ritmos de la economía no siempre coinciden con los de la sociedad y los de ésta, con los que son propios de la política. La velocidad que exigían los reacomodos financieros y la amplitud y profundidad de la crisis estructural tuvieron un efecto desastroso sobre el acomodo y el orden institucional que las clases habían construido en el pasado a lo largo de más de medio siglo.<sup>8</sup> Los problemas financieros del Estado colocaron a la moneda y a las finanzas en el centro de las transformaciones sociales y materiales,<sup>9</sup> removiendo sin excepción a todas las clases y estratos de la sociedad:<sup>10</sup> por un lado, a los asalariados rurales y urbanos de la industria y los servicios, a las clases medias urbanas y a los industriales medianos y pequeños que en pocos años vieron cómo se desmoronaron sus ahorros e ingresos acumulados a través de dos o tres generaciones y, por el otro, a industriales, comerciantes y financieros que lograron acumu-

lar y concentrar recursos en grandes proporciones. A diferencia de la crisis de los años de 1929 a 1932, la actual —que se arrastra ya a lo largo de más de una década— no ha dejado a nadie al margen de las mutaciones provocadas por la "violencia de la moneda".

Las mutaciones económico-financieras dieron pie al inicio del fin del viejo orden institucional: los asalariados se quedaron sin organizaciones de defensa del salario al ser impotentes de hacer frente a las nuevas figuras que asumía la moneda y las nuevas abstracciones bajo las que se presentaba en el campo de batalla de las clases y del reparto de la riqueza; las clases medias y los empresarios de la vieja guardia industrial vieron cómo se perdía la tutela del Estado y éste, tardíamente, al final de la enconada lucha electoral de 1988, reconoció el ocaso del partido corporativo, del partido de Estado, al desgarrarse las articulaciones clientelares y corporativas laboriosamente construidas a partir de los años treinta. Simultáneamente, las mayores proporciones monetarias fluyeron hacia nuevos actores privados y públicos. No es exagerado afirmar que la construcción de un nuevo orden económico desestructuró a la sociedad y desmontó las relaciones políticas que habían resultado exitosas en el pasado.

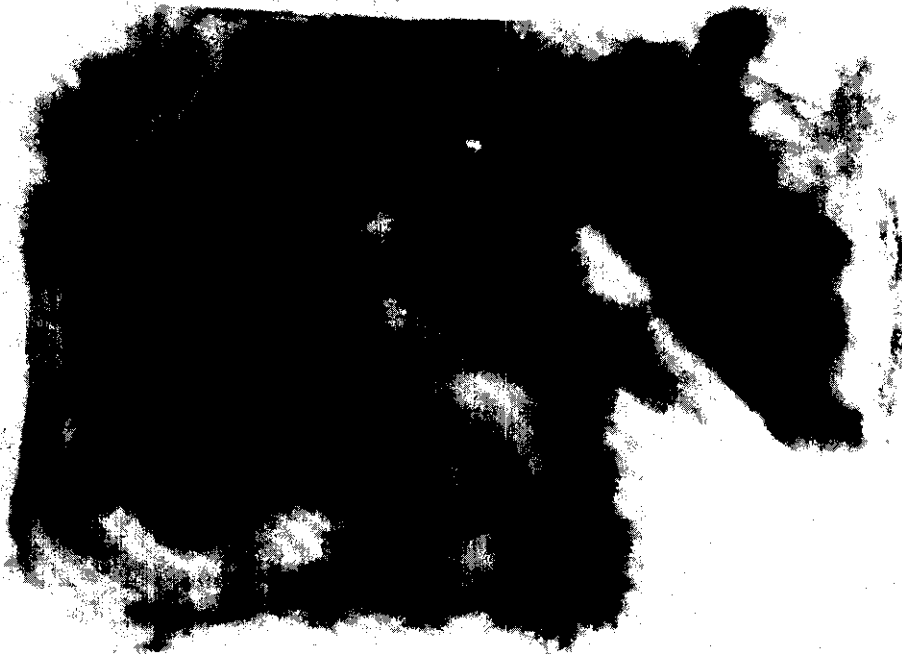
Por todo lo anterior, se podría expresar que la crisis y el ulterior proceso de modernización han dejado, hasta el momento, el saldo de un alto costo social que, en cierta medida es el resultado del efecto de tijera que sobre la sociedad tuvieron, por un lado, los movimientos *autónomos* del Estado y la moneda y, por el otro, la dificultad para hacerles frente o plantear otras alternativas, por parte de las organiza-

ciones encargadas de la reproducción social del salario y del empleo y de los institutos políticos especializados en el procesamiento de la demanda política.<sup>11</sup>

Para hacer más comprensible lo que estamos afirmando recurriremos a algunas referencias cuantitativas. Anteriormente afirmamos que la crisis abierta en agosto de 1982 por los problemas financieros del Estado fue la expresión abierta del derrumbe de la economía mexicana. Bajo estas circunstancias, tanto el producto como el gasto público disminuyeron. Sin

embargo, el gasto en los rubros de bienestar social, salud, educación y desarrollo urbano y ecología se redujeron más, ya que si bien el PIB en 1988 recobró los niveles de 1981, por su parte, el gasto social se redujo sistemáticamente hasta representar, al final de la década, el 73% del de 1981. El problema fue aun más grave en educación, pues el gasto en 1989 representó apenas el 55% del de 1981.

El gasto social se ha venido recuperando desde 1988, pero sin que hasta ahora logre igualar el nivel



que tenía en 1981 cuando era equivalente al 9.2% del PIB. En 1992, el gasto social representaba el 8.5% del PIB, sin lograr alcanzar todavía al de 1981. Un primer resultado inmediato de la modernización y de las reformas económicas para hacer frente a la profundidad de las dificultades financieras que enfrentó el gobierno federal en agosto de 1982, han tenido un alto costo social. El colapso de la economía ha tenido tales consecuencias que más del 90% de la población vio cómo se pulverizaban sus ahorros pasados, se desbarataba su presente y se disipaban sus perspectivas futuras.

Los salarios mínimos se redujeron de 131.4 pesos de enero de 1982 (en precios de 1978) a 42.9 pesos en enero de 1993, es decir, perdieron la tercera parte. Los salarios contractuales perdieron una proporción semejante al reducirse en un 30% en el mismo periodo. Los ingresos netos de los campesinos se han deteriorado fuertemente por los términos de intercambio y el estancamiento productivo. Las políticas de contracción económica causaron la caída vertical de los niveles generales de empleo: entre 1982 y 1992 se crearon 2.3 millones de empleos, cuando cada año la demanda laboral fue de 1.1 millones. Así, 9.8 millones de jóvenes no encontraron empleos remunerados durante esa década. Se calcula que alrededor de la mitad de ellos emigraron ilegalmente hacia Estados Unidos.<sup>12</sup>

La inflación ascendente durante los años de 1982 a 1987 y la política de pactos tripartitos (iniciada bajo el régimen del presidente de la Madrid y continuada por el presidente Salinas de Gortari) contribuyeron a erosionar los ingresos de los asalariados y a acentuar la desigualdad en la distribución de la riqueza. De

acuerdo con las *Encuestas de Ingreso-Gasto de los Hogares de 1984 y 1989*, elaboradas por el INEGI, se obtuvieron los siguientes resultados al agrupar los diez deciles de familias en tres niveles de ingreso. El 50% de las familias con los ingresos más bajos disminuyeron su participación de 20.76% (1984) a 18.76% (1989) en el ingreso nacional. El 40% medio bajó de 46.47% (1984) a 42.62% (1989). Sólo las familias colocadas en el decil más alto vieron subir sus ingresos al pasar de 32.77 (1984) a 37.93 (1989). Así, mientras el 90% de las familias vieron disminuir sus ingresos de 1984 a 1989 del 67.23% al 61.38%, el 10% restante acaparó, en ese mismo periodo, el 5.85% de diferencia que aquellos perdieron. Esto permitió al 10% de las familias más ricas de México concentrar un ingreso superior al percibido en forma agregada por más del 70% de las familias colocadas en los estratos pobres y medios. La información provista por la CEPAL<sup>13</sup> y fundada en la encuesta nacional sobre empleo urbano revelan una mayor profundización de las desigualdades entre 1987 y 1990 debido a la "fuerte contracción del salario mínimo, la reconcentración de la distribución del ingreso interno y la disminución del gasto social". En 1988, el 23% de los hogares se colocaban en la pobreza y el 6% en la indigencia. Hacia 1990, las proporciones eran de 30 y 8%, respectivamente. Entre 1987 y 1990, el 40% más empobrecido disminuyó su participación en la riqueza social al pasar del 14.9% (1987) al 13.6% (1989) y al 12.3% (1990); mientras que el 10% colocado en la cima de la pirámide social aumentó su participación en el ingreso del 33.2% (1987) al 38.7% (1989) y al 41.1% (1990).

El deterioro salarial ha provocado el aumento de



los trabajadores en la pobreza y el incremento de las actividades informales y de empresas de baja productividad. Entre 1987 y 1990 decreció el número de asalariados de la PEA, al pasar del 75.1% al 73.6%,<sup>14</sup> aunque otras fuentes calculan en 56% la participación del empleo informal en la PEA y un aumento de los trabajadores independientes que va del 18% (1980) al 30.5% (1992).<sup>15</sup>

La reducción salarial y el desempleo han sido particularmente severos entre los trabajadores asalariados no profesionales y técnicos de los establecimientos industriales, de comercio y servicios hasta el punto en que hasta 1984, el 62% del valor de los índices de pobreza se atribuía a los trabajadores del campo y un 13% de la riqueza general correspondía a los trabajadores de la industria; sin embargo, para 1989 estos últimos participaban con un 15.8%. Los mismos asalariados protegidos sindicalmente se han visto afectados por el desempleo al pasar las tasas de sindicalización de un 24% del PEA en 1980 a un 17% en 1990. Para el primer semestre de 1993, el INEGI señalaba una tasa de desempleo en las principales ciudades de México del orden del 3.2%, superior a la tasa de desempleo del primer semestre de 1992, equivalente al 2.7%.<sup>16</sup>

Según la CEPAL, los problemas laborales han afectado sobre todo a los jóvenes, que han visto reducirse sus oportunidades de empleo por su baja calificación. Del total de la PEA colocada entre los 15 y 29 años (69.3%), el 40% contaba con sólo nueve años de instrucción que resultan pocos para una economía en proceso de modernización y frente al espectro de la competencia internacional con sus socios de América del Norte, Europa y Asia. Una de cada tres personas

del 25% de la población más pobre que tenía entre 15 y 24 años de edad, no estudiaba ni trabajaba.<sup>17</sup>

La pérdida mayor de empleos se ha presentado en el sector formal y, regionalmente, en las áreas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, en donde se ubicaban las empresas fabriles propias del modelo de sustitución de importaciones y que durante las décadas de los cincuenta a los setenta, contaron con protección y subsidios estatales. Las zonas fronterizas han resultado menos afectadas por el repunte de las industrias maquiladora y automotriz.<sup>18</sup>

Como puede colegirse de los datos arriba mencionados, la distribución actual del ingreso privilegia a los estratos sociales colocados en los niveles económicos más altos. Éstos gozan de un estatuto de protección especial, pues se supone que los criterios de competitividad y eficiencia que predominan en las relaciones de mercado dominantes exigen alta rentabilidad de la inversión, condiciones óptimas para la atracción de capitales y amplias seguridades para afianzar sus presencia y competitividad en el exterior. Los esfuerzos más difundidos para redistribuir el ingreso por vías indirectas (sin que hasta ahora contemos con una rigurosa comprobación empírica) se han orientado hacia los pobres (que de 1982 a 1987 pasaron de 32.1 a 41.3 millones) y hacia la población en pobreza extrema (que a finales de la década de los ochenta —1988— ascendió a 17.3 millones, es decir al 21.3% de la población total de ese año).<sup>19</sup> Los trabajadores industriales y las "clases medias" asalariadas, ambos integrados al mercado, constituyen los sectores sociales más afectados por las medidas orientadas hacia la reestructuración y

reconversión de la industria y los servicios, los topes salariales, la política fiscal, los decretos de racionalización y austeridad y las medidas de reducción de plazas y compactación de áreas de la administración pública federal, estatal y municipal, la privatización de las empresas públicas y el deterioro salarial derivado de la inflación. Esta información general está muy bien documentada empíricamente, sin embargo, resulta necesario jerarquizar cuáles son las medidas que más han afectado los ingresos de los asalariados urbanos.

Ya hicimos referencia al impacto de la carrera precios-salarios de la primera mitad de los ochenta sobre los salarios reales. Su deterioro se agravó con la firma del primer pacto (el Pacto de Solidaridad Económica de diciembre de 1987) pues el acuerdo tripartito contemplaba un ajuste al alza de los precios y tarifas del sector público. Éste tuvo un efecto detonador para el aumento del resto de los precios, al punto de llegar a la hiperinflación. En lo que iba de la década, el poder de compra de los salarios mínimos se redujo en un 50%, en tanto que los ingresos medios por trabajo cayeron mucho más, al grado que en 1989 representaban el 38% del salario de 1981. Estos datos confirman la hipótesis de que los grupos con medianos ingresos, es decir, las "clases medias", fueron más afectados por los ajustes económicos que los estratos pertenecientes a los de más bajos ingresos. Aun más, las políticas de estabilización de precios y salarios han producido una reducción mayor en los ingresos de los asalariados que los experimentados con los ajustes. Esto se comprueba con el hecho de que, a la firma del pacto (finales de 1987), los ingresos representaban el 66% del nivel de 1981, mientras

que, para 1989, se desplomaron al 38%. Asimismo, el precio de la canasta de alimentos y de otros básicos aumentó más rápidamente que los salarios e ingresos por trabajo. Aquellos dos hechos contribuyeron a profundizar la desigualdad social de los ochenta, desigualdad que sufrieron principalmente las "clases medias".<sup>20</sup>

#### V. EFECTOS DE LA MODERNIZACIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Las transformaciones económicas han devenido el *zentrum* de los trastocamientos de la estructura social y del sistema político. El análisis de los condicionamientos económicos de la política tiene que ver con aspectos de orden interno e internacional. En el apartado III hicimos referencia a los cambios constitucionales orientados a la transformación económica del país para encarar la crisis estructural de la economía nacional y los problemas fiscales del Estado. La *modernización* ha sido el signo de los últimos dos sexenios, lo que ha implicado cambios drásticos orientados hacia el fortalecimiento de una economía privada, dominada por un reducido número de grandes corporaciones empresariales volcadas hacia el mercado externo. Por este hecho, el Tratado de Libre Comercio ha adquirido una relevancia estratégica hasta el punto de ser considerado un asunto de interés y seguridad nacionales.

La profundidad y la extensión de los cambios económicos han llevado a una desarticulación de las relaciones entre la sociedad y el Estado, mediadas históricamente por el partido gubernamental, los sin-

dicatos y las agrupaciones empresariales. En la medida en que la modernización ha ido avanzando, se ha desdibujado simultáneamente el sistema político al modificarse drásticamente el arreglo de clases en la estructura social que le daba fundamento: la polarización de la riqueza, el desempleo en el sector formal de la economía, la expansión de la pobreza y la pobreza extrema, la reducción del peso social de las "clases medias", la disminución de los asalariados de las manufacturas y el "boom" de los servicios en las urbes, la caída del número de trabajadores sindicalizados, la formación de grandes corporaciones privadas, el dismantelamiento de la empresa pública, el redimensionamiento de la planta industrial, etc., son algunos de los hechos que han contribuido a las transformaciones del sistema político.

Bajo estas circunstancias, el sistema político mexicano se ha ido modificando. Recordemos, sin embargo de entrada, que una característica central del sistema político mexicano residía en, primero, la preponderancia institucional del jefe del Poder Ejecutivo (que además de ser jefe del Estado, es también jefe del ejército y del partido gubernamental) y, segundo, en la existencia de un partido único, dominante y hegemónico en el espectro político nacional, estrechamente vinculado a las definiciones políticas y económicas gubernamentales y órgano de articulación y concertación entre los intereses de las diversas "clases" mayoritarias de la sociedad nacional. En la segunda mitad de 1988, el presidente electo Salinas anunció el fin del partido único y con ello se vio la posibilidad de que las estructuras políticas del país transitaran hacia una democracia pluralista con nuevos actores organizados en nuevos o renovados parti-

dos políticos. A seis años de distancia de esa constatación histórica, y tomando en cuenta las metamorfosis socioeconómicas del país, el tránsito hacia la democracia política y social no resulta tan meridiano. Desde luego, el presidente y los miembros de la clase política más cercanos al titular del Ejecutivo han tomado decisiones que antes de esa fecha se antojarían insólitas y bástenos como ejemplo el hecho de haber concedido al Partido Acción Nacional (PAN) el espacio político de segunda fuerza política nacional, tal y como se puede verificar con el reconocimiento o la aceptación en tres entidades federativas del país (Baja California Norte, Chihuahua y Guanajuato) de los triunfos de otros tantos candidatos de ese partido para ocupar sus respectivas gubernaturas.<sup>21</sup> De esa manera, hasta antes de las elecciones del 21 de agosto de 1994, el PAN gobernaba a alrededor de 14 millones de mexicanos. Hubo también otros cambios con signos contradictorios y que, en su dinámica, introdujeron discontinuidades y, por lo mismo, impactos y efectos sin precedentes: cuatro partidos de oposición ejercen el poder en el 4% de los municipios del país; en el Congreso Federal, la oposición ocupa el 48% de las curules y en el Senado de la República, el PRD cuenta con dos posiciones. Se han ensayado, en menos de seis años, cuatro reformas a la ley electoral sin que pueda afirmarse con seguridad que la última llegó para quedarse. No obstante, en las instancias de organización y revisión de los procesos electorales se dio cabida a un cierto número de representantes de la "sociedad civil" y se estableció un Tribunal Federal Electoral para ventilar asuntos de esa índole.

La pérdida de peso relativo del Partido Revolucionario Institucional en el conjunto del sistema político

mexicano lo ha conducido a replantear sus relaciones con la ciudadanía a través, no del vínculo profesional y laboral (como fue durante los años más firmes del corporativismo), sino mediante formas de articulación que tienen su punto de cohesión y adhesión en el territorio. De manera simultánea, y como un efecto inesperado, la pérdida de capacidad gravitatoria del sistema político mexicano en torno al partido del gobierno, ha dado un renovado impulso al presidencialismo y al conjunto de instituciones que conforman el Poder Ejecutivo hasta el punto de proyectar al primero hacia una especie de cesarismo mesiánico y al segundo en el centro hegemónico de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, capaz de prescindir de las medicaciones institucionales de otras entidades constitucionalmente existentes, como son los municipios y las entidades federativas. Los diferentes partidos políticos están tratando de alcanzar a una ciudadanía también cada vez más contradictoria, compleja, demandante y escéptica, sin que el hecho de que se haya dado una elección federal (la del 21 de agosto de 1994 con una participación superior al 70% de los votantes) nos permita afirmar con seguridad que se ha logrado torcer el cuello al cisne del abstencionismo.

Estos hechos, el del abstencionismo (que desde luego presenta muchas facetas y quizá algunas de las más importantes no necesariamente nos llevarían a culpar a los partidos políticos de su existencia y permanencia) y el escepticismo político que le acompaña, más otros aspectos que a continuación desarrollaré, me obligan a elaborar un par de reflexiones, necesariamente antagónicas. La primera, pesimista, en donde las inercias abortan los proyectos innovadores,

y la democracia, una vez más, como ya lo fue en el preludio de este siglo, sigue siendo la cima inconquistada; la segunda, optimista, en donde las nuevas fuerzas logran abrirse paso e imponerse, en un hábil uso de los tiempos cortos, medianos y largos, a través de un complejo juego de competencia y cooperación, de estar *dentro* y *fuera*, en un zigzaguo perseverante e imaginativo. Veamos la primera. Hasta ahora, nos encontramos frente a un péndulo que oscila entre algunos signos positivos (como podría serlo la compleja y aun contradictoria dialéctica que se ha venido dando desde el primero de enero de 1994, a raíz del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas y que apunta hacia una vasta convergencia entre éste y múltiples expresiones de la sociedad nacional: movimientos sociales, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, asociaciones vinculadas a intereses particulares y de género, etc., etc., favorables a la construcción de una democracia pluridimensional) hasta las manifestaciones ominosas (los asesinatos de algunas figuras clave del proceso político como el cardenal Posadas Ocampo, del candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu y los secuestros de figuras prominentes de la banca privada) que oscurecen el escenario dispuesto para una reforma política más avanzada. Por si fuera poco, los resultados electorales del 21 de agosto de 1994 han dejado abiertas más dudas de las que se pretendía resolver. Hay, empero, un punto cierto, el comportamiento de los electores ha dejado entrever, por un lado, el agotamiento de un sistema político que sin la vitalidad innovadora de los años

cincuenta y sesenta, conserva la inercia que se traduce en posibilidad de imponer vetos y obstáculos; simultáneamente, las nuevas fuerzas sociales y políticas no tienen aún la capacidad necesaria para introducir un giro radical a la situación y embarcarse en una renovada hipótesis de reorganización social.

De esta manera, el tránsito hacia la democracia política pluralista ha resultado más difícil, ondulatoria y contradictoria de lo que pudo pensarse originalmente (quizá por un exceso de iluminismo) ya no digamos durante los años sesenta, sino a partir de 1988. Esto ha colocado a las principales fuerzas políticas del país frente a la posibilidad de embarcarse en procesos de transformación política con signos distintos de las expectativas ideales que se prefiguraron hacia finales de los ochenta. Los 12 años de experiencias neoliberales, que han llevado a la conformación de una estructura social fuertemente asimétrica y polarizada, convierte a los componentes que se encuentran en sus extremos, en elementos decisivos (por razones muy distintas) para las próximas contiendas políticas, electorales o no. Unos, colocados en la cima de la jerarquía social, los menos cuantitativamente pero dueños de más del 40% del ingreso nacional y agrupados en una oligarquía empresarial, hegemonizada por los capitales comercial y financiero, han adquirido en poco tiempo un alto grado de organización y de homogeneidad cultural. Y esta oligarquía no sólo no renunciará a los privilegios que ya tiene, sino que actuará en el sentido de exigir más cuando se vea amenazada por los reclamos internos o por la concurrencia proveniente del exterior. Por su propia naturaleza, las oligarquías tienden a acentuar los rasgos autoritarios y excluyentes en su relación

con el resto de la sociedad. Por otro lado, las grandes masas de pobres, constituidas hasta ahora en la gran mayoría nacional, desorganizadas políticamente, con escaso impacto de los partidos políticos sobre ellas (inclusive del partido gubernamental), sin perspectivas presentes y futuras, desesperadas por no tener una inserción precisa en la estructura laboral y estar sujetas a la eventualidad de trabajos ocasionales, podrían dejarse llevar fácilmente por manifestaciones plebiscitarias y cesaristas, hábilmente orquestadas por los medios audiovisuales de comunicación, con apoyo en las angustias y los temores, en el sentimiento de pérdida del vínculo clientelista que ata a la autoridad y en la permanencia de una difusa cultura política fundada en la reverencia y la subordinación al poseedor (*ficticio o real*) de poder. Sobre estos grupos, caracterizados en suma por sus orientaciones autoritarias y conservadoras, lejos de florecer la democracia pluralista, podrán continuar y hasta acrecentarse las inercias históricas. En presencia de un sistema político que ha perdido la relativa autonomía que alcanzó en el paso, que hipotéticamente agotó tal autonomía para dar origen a una sociedad y economía de mercado modernas y competitivas hacia dentro y frente al exterior, por los efectos inmediatos de las medidas que ha puesto en marcha y que han dado origen a una sociedad más profundamente heterogénea, polarizada y desigual que en el pasado, paradójicamente podría haber puesto las bases para que la promesa de una democracia plural y participativa sea triturada por estas dos formidables fuerzas sociales, colocadas en las antípodas de la estructura social y que sin las mediaciones organizativas que amortigüen su impacto acabarán por desplazar a las institu-

ciones de antaño, en las que no creen, y por aplastar a las nuevas, demasiado débiles como para contenerlas y ofrecerles una alternativa.

Desde otra perspectiva optimista, y a partir de un liderazgo (unipersonal y/o social) hábil, prudente y articulador de intereses múltiples, se podrían aprovechar las condiciones materiales existentes para llevar a la sociedad mexicana hacia formas efectivas y actuales de organización política en la dirección ideal de conformar una democracia política que sienta las bases para una democracia social y económica en expansión. La urgencia mayor del momento es la de amortiguar las inercias culturales y organizativas que conllevan a una reedición (quizá con apariencias de modernidad) de instituciones agotadas, con el fin de orientarlas hacia la conformación de un nuevo sistema de relaciones políticas que, con el tiempo y experiencias sin precedentes, adquieran credibilidad y sean capaces de incorporar a todos los integrantes de la sociedad, sin exclusiones ideológicas, étnicas, de clase o de género, y sienten así las bases de un nuevo sistema político. Quizá uno de los datos más vistosos que por ahora podemos constatar, es el de la desaparición de un sistema de acuerdos políticos que mistificó tanto las formas de participación de la sociedad en el Estado como la existencia de la Nación en el mercado mundial. Hoy, a través de variadas expresiones (por lo demás aún en desarrollo), la sociedad se ha descubierto y ha iniciado un proceso heterogéneo de *emancipación* del Estado. No basta. Casi simultáneamente se requiere iniciar el proceso contrario: el de poner en marcha las iniciativas de formación de nuevas y más completas instituciones que cubran el universo de los nuevos intereses y ofrezcan

pautas de solución y gobernabilidad a las demandas de las grandes mayorías, ahora desprotegidas y sin aparentes alternativas materiales e ideales. Pero, también, instituciones que encaucen y amortigüen el "poder de hecho" de los privilegios. Para ello resultan de la mayor importancia fortalecer las instituciones políticas (los partidos políticos, los sindicatos, los grupos de interés, las organizaciones intermedias) y una cultura democrática, laica e irreverente; consolidar material e idealmente la existencia de una república de ciudadanos con iguales derechos y prerrogativas; reconocer las ventajas de la competencia y de la cooperación en todos los órdenes, tanto en el mercado económico como en el mercado político; sentar las bases de una gestión democrática de las empresas; fortalecer las tendencias hacia la descentralización y el federalismo y crear las condiciones jurídicas y organizativas de un equilibrio real entre los poderes ejecutivo y legislativo. Ahora, como ayer, el problema central es el de conformar un sistema político que encuadre los liderazgos personales con controles y contrapesos y que, simultáneamente, reduzca los privilegios y contribuya a la consolidación de la igualdad ciudadana.

#### NOTAS

- <sup>1</sup> El término innovación no pertenece originalmente a la terminología política y no se ubica en el continuum reforma-revolución. Más bien se trata de una analogía proveniente de las condiciones que hacen posible la innovación científico-tecnológica y empresarial. En el campo problemático de los sistemas políticos contemporáneos, se refiere a tres aspectos: a) "el resultado del impacto recíproco entre las estrategias de

los actores y la lógica del sistema"; b) "cuando el impacto de las *policies*... se revela capaz de rediseñar al mismo campo de problemas... Hay que tomar en consideración que ninguna fuerza política tiene el monopolio de la innovación reformadora y que por otra parte participan en el juego de la innovación (lo quieran o no)" y c) "la creciente importancia tanto de las capacidades "empresariales" de los actores como de su aptitud para incorporar y valorar conocimientos especializados. Los programas políticos (declinados como *policies*) están obligados a incorporar cada vez más conocimientos técnico-científicos". (Carlo Donolo y Franco Fichera, *Il governo debole. Forme e limiti della razionalità politica*, De Donato, Bari, 1981, pp. 91-92.)

<sup>2</sup> Parafraseando la expresión de John Womack en su *Emiliano Zapata y la Revolución mexicana* (México, Siglo XXI, 1972) quien, palabras más, palabras menos, escribió: "Ésta es la historia de un pueblo que, por no querer cambiar, hizo una revolución".

<sup>3</sup> *Diario oficial*, Tomo CCCLXXVI núm. 21, 3 de febrero de 1983. Este *Decreto* modificaba también los artículos 16 y 27, fracciones XIX y XX. Así, en la Constitución Política previa a los cambios de febrero de 1983, los contenidos de los artículos 25 y 26 se integraron al Art. 16. Por lo que respecta al Art. 27, las reformas de 1983 agregaron las fracciones XIX y XX.

Las reformas a los artículos 25, 26 y 27 retomaban ideas de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), formuladas en: CTM, *Unidad de clase para promover el cambio social, económico y político. Conclusiones de la Segunda Reunión Nacional de Egresados del Instituto de Educación Obrera de la Confederación de Trabajadores de México*, enero de 1978. Los postulados de esta reunión fueron ratificados en la XC Asamblea de la CTM, febrero de 1983 e incorporados más tarde al proyecto del Congreso del Trabajo en la I Asamblea Nacional de la agrupación, celebrada en julio de 1979, y durante la cual se reformaron y publicaron los nuevos estatutos y programa de acción. *Cfr.*, Germán Pérez y Samuel León, "México: en busca de la legitimidad perdida", en Germán Pérez y Samuel León (Co-

ords.), *17 ángulos de un sexenio*, FCPyS/Plaza y Valdés/CEP, México, 1987, pp. 19-21.

<sup>4</sup> Este *Decreto* afectará a aproximadamente 2 millones 600 mil ejidatarios, 400 mil comuneros y más de un millón de pequeños propietarios e impactará a la estructura de la propiedad rústica del país. Asimismo obligará a los productores agrícolas y al Estado a ingresar en una nueva fase de relaciones; esta vez los vínculos no serán a través del bien tangible de la tierra, sino mediante la intangibilidad de las finanzas (créditos, seguros, apoyos a la intermediación comercial, apoyos tecnológico-organizativos, etc.). A partir de estos momentos se reconocen al capital y a la asociación entre productores agrícolas como las fuerzas socio-económicas que transformarían al campo. Simultáneamente son previsibles una fuerte reestructuración de la población agrícola con una sensible disminución de la población rural, un aumento de los trabajadores rurales asalariados y fuertes emigraciones campesinas hacia las ciudades de México y Estados Unidos.

<sup>5</sup> Wesley Smith, "México, adiós al Tercer Mundo", en *El Financiero*, 14 de junio de 1991. El autor es analista estratégico de asuntos interamericanos en la Heritage Foundation en Washington, D.C.

<sup>6</sup> José Córdoba, "Diez lecciones de la reforma económica de México", *Nexos*, núm. 158, México, febrero de 1991, pp. 31 y ss.

<sup>7</sup> Poco antes de realizarse las elecciones presidenciales del 21 de agosto de 1994, José Ángel Gurría Treviño (fue la figura más importante en el proceso de negociación de la deuda externa de México ante la banca privada internacional, ex director del Banco Nacional de Comercio Exterior, exdirector de Nacional Financiera y encargado de la secretaría de relaciones exteriores del Partido Revolucionario Institucional (PRI)), declaró que el modelo neoliberal exigía tres décadas para su consolidación, a partir del momento de su instauración, misma que tuvo lugar alrededor de los primeros dos años del régimen del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), *Cfr.*, *El Financiero*.

<sup>8</sup> Graciela Bensusan, "Las instituciones laborales en la crisis (1983-1986)", en G. Pérez y S. León (coords.), *17 ángulos de un sexenio*. Facultad de Ciencias Políticas y So-

- ciales/Plaza y Valdés/Centro de Estudios Políticos, México, 1987; R. A. Garabito y Augusto Bolívar (coords.), *México en la década de los ochenta. La modernización en cifras*, El Cotidiano/Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1990; James M. Cypher, "El sexenio del presidente de la Madrid Hurtado: la crisis y el ascenso neoliberal", en *Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940*, Siglo XXI Editores, México, 1992; Esthela Gutiérrez (coord.), *Testimonios de la crisis 4. Los saldos del sexenio (1982-1988)*, Universidad Autónoma Metropolitana/Siglo XXI Editores, México, 1990; R. Héctor Guillén, *El sexenio del crecimiento cero. México 1982-1988*, Editorial ERA, México, 1990.
- <sup>9</sup> Enrique Quintana, Cristian Leriche y Pedro Bustos, "La Bolsa de Valores y la agonía financiera 1975-1987", en *El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana*, año 3, núm. 16, marzo-abril, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1987; Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993.
- <sup>10</sup> José María Calderón R., "La ruptura del colaboracionismo de clases y las perspectivas de la democracia", en Esthela Gutiérrez (coord.), *Testimonios de la crisis. La crisis del Estado del bienestar*, vol. 2, Siglo XXI/UNAM México, 1988, pp. 85-128.
- <sup>11</sup> Cfr. David Ibarra, *Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y mercado en América Latina*, UNAM México, 1990.
- <sup>12</sup> José Luis Calva, "Problemas fundamentales de la economía mexicana", *Ponencia inaugural del Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana*, noviembre de 1993, p. 17.
- <sup>13</sup> *Panorama social de América Latina*, 1993, en *El Financiero*, 14 de noviembre de 1993, pp. 1 y 4.
- <sup>14</sup> *Ibid.*
- <sup>15</sup> *La Jornada*, 13 de octubre de 1993.
- <sup>16</sup> *Excélsior*, 2 de octubre de 1993, pp. 5A y 30A.
- <sup>17</sup> CEPAL, *op. cit.*
- <sup>18</sup> Según datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la ocupación en la industria manufacturera ha decrecido de 1989 al primer semestre de 1993 al pasar de 967 700 trabajadores a 872 000. Los sectores de la economía nacional que estuvieron a salvo de la desocupación durante el periodo arriba señalado, fueron: el comercio, los servicios, las maquiladoras y las industrias de construcción y electricidad. Iván Sosa, "Registró México el desempleo más alto del sexenio entre enero y marzo, según la STPS", en *El Financiero*, 18 de noviembre de 1993, p. 30.
- <sup>19</sup> Este dato fue dado a conocer por el gobierno de México en la Tercera Conferencia Regional Sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, realizada en noviembre de 1992. *El Financiero*, cit.
- <sup>20</sup> Mario Camberos C., "La desigualdad en México y las expectativas del modelo neoliberal", Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), Hermosillo, Sonora, noviembre de 1993.
- <sup>21</sup> En rigor, no importa la vía por la que se obtuvieron las tres gobernaturas: si por vía estrictamente electoral o a través de las llamadas *concertaciones*, resultado de las negociaciones entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional para reconocer el triunfo electoral del candidato priista, Carlos Salinas de Gortari, en julio de 1988. Y digo que en rigor no importa, porque por primera vez en sus casi 60 años de existencia, el partido oficial tuvo que "ceder" tres gobernaturas, poniendo al descubierto que ya no era capaz de cubrir la totalidad del universo político nacional. Desde luego, desde la perspectiva de las reglas de la democracia política, las *concertaciones* constituyen un inadmisibles atentado al ejercicio de los derechos políticos ciudadanos.