

Balance y perspectivas de un país en transición

Marco Antonio Michel

Pero no creamos por esto que los destinos de la República están abandonados a la fatalidad, ni que ese problema complicado no tiene otra solución que las caprichosas combinaciones del ingenio; en estas circunstancias los elementos de las sociedades aparecen como los trozos esparcidos de una máquina que si a primera vista nada dicen, contienen en sí cuanto se necesita para que puesta cada parte en su lugar resulte en todo lleno de unidad, de vida y de movimiento.

Mariano Otero

(Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social política que se agita en la República Mexicana.)

I. Introducción

La novedad y el dinamismo parecen ser las características de la situación política de México actual. En los últimos años, hemos atestiguado el surgimiento y desarrollo de algunos fenómenos inéditos. El protagonismo del Estado se ha resuelto en un nuevo balance, con la participación más activa de los diversos grupos de la sociedad. Ésta, ha redefinido sus interlocutores ante las instituciones. Las instancias de decisión también se han diversificado y especializado. Dicha dinámica no ha estado exenta de procesos de impugnación y reformulación expresados en movilizaciones, reacomodos electorales y enconados debates en los diferentes órganos de representación.

De modo sintético podríamos afirmar que se ha conformado en el país una nueva perspectiva sobre las fórmulas con que se puede acceder a los equilibrios sociales y a la representación de intere-



Festival en defensa del voto. Foto: Ileri de la Peña

ses. Parece ser que nos aproximamos a un proceso de autonomización de la sociedad en varios niveles: en primer lugar, la libre asociabilidad de los ciudadanos respecto a sus organizaciones, sean o no corporativas; en segundo lugar, la libre vinculación de los grupos de interés a los partidos políticos; en tercer lugar, la autonomización de los partidos respecto al gobierno.

En lo referente a los aparatos administrativos

y de gobierno, se ha acentuado un proceso de institucionalización, donde el Estado parece afirmarse como campo neutral en el que se dirimen las diferencias y se negocian las soluciones "para todos los grupos de la sociedad". Esto supone una creciente autonomización de la sociedad respecto al Estado y sobre todo, la consolidación de este último para el mantenimiento del orden político.

Los movimientos más significativos en esta di-

rección han ocurrido durante la gestión del Presidente De la Madrid. Desde luego no siempre fueron parte de un programa preconcebido, sino de un proceso de adaptación institucional en el desarrollo político de una sociedad que ha preferido resolver y mediar sus diferencias, a forzar acuerdos inoperantes y armonías insubsistentes. En cualquier caso ha estado presente la voluntad política de abrir paso a este proceso.

En este trabajo daremos cuenta de las decisiones de cambio y adaptación institucional tomadas durante los años 1982-88 con el fin de hacer frente a los desfases del modelo corporativo de organización por el que discurrió el desarrollo de la sociedad mexicana en el periodo posrevolucionario.

II. Estado y sociedad en la crisis

El desencantamiento del corporativismo

Las relaciones Estado-sociedad estuvieron ordenadas en un modelo corporativo de vinculación que se configuró en la política de masas del cardenismo. La funcionalidad de este modelo corporativo de gestión pública dependió fundamentalmente de la visión con que los principales grupos sociales percibieron la acción del Estado.¹ Su capacidad, movilización de recursos y las atribuciones con que contó —en el sentido de asumir las principales demandas de los sectores campesino, obrero, de clases

medias y empresarial y por tanto su papel de promotor fundamental de los intereses de dichos sectores— propiciaron una reclusión de la sociedad a las esferas de la vida privada. Lo público quedó en manos del Estado.²

A la burocratización de las demandas históricas siguió la desmovilización y el control político de las grandes corporaciones que en adelante recibirían respuesta al ritmo de las nuevas consideraciones de la administración social del Estado. Mal que bien, se fueron llevando a cabo programas de construcción de escuelas e infraestructura social, creándose para ello organismos ejecutores cada vez más especializados. La cobertura de servicios de salud y seguridad social para los trabajadores, fue ampliándose también al grado que las expectativas de vida llegaron a equipararse a las de los países más desarrollados. El reparto agrario no se suspendió y en apoyo a las actividades productivas del campesinado se diversificaron y ampliaron los programas técnicos y financieros. El grado de respuesta gubernamental, de cualquier modo, alentó expectativas de solución a los problemas sectoriales y desestimuló la organización política alternativa a la vinculada al Estado. No dejaron de surgir organizaciones contestatarias, pero tampoco se desarrollaron al grado de disputarle seriamente el liderazgo a las corporaciones oficiales.

Bajo esta perspectiva, el Estado y la sociedad asumieron un grave acuerdo: deponer la movilización y organización política activa y trasladar la resolución de demandas históricas a la acción y cri-

¹ Parece haber un mito secular (en el sentido soreliano) donde el Estado es visto como el lugar donde han de resolverse las pugnas históricas de clases y grupos. Nora Hamilton se refiere a esto, cuando explica la corporatización a partir de la incapacidad ideológica de grupos y clases para asumirse como movimientos autónomos: *México: los límites de la autonomía*, ERA, México, D.F., 1983, p. 254.

² Para los problemas de lo público y lo privado en el corporativismo, véase P. Schmitter, "Still the century of corporatism?" en Lehmbruch y Schmitter, *Trends toward corporatist intermediation*, Sage, Beverly Hills, Ca., 1979, pp. 18-19.

terios institucionales. En pocas palabras, la despoliticización.³

La lógica de la participación al lado del Estado para obtener resultados inmediatos, fue redimensionada en una racionalidad de resultados programados y diferidos en el tiempo, que no implicó forzosamente la renuncia del Estado a llevar adelante las reformas sociales, para así llevarlas a cabo de manera "prudencial", de modo que no alteraran el equilibrio político, imperativo de los gobiernos revolucionarios.

El cumplimiento del programa de la Revolución Mexicana se convirtió en materia administrativa y fue asumido íntegramente por el Estado. En este sentido, no serían la organización y la movilización políticas el incentivo y la medida de realización de las reformas sociales. La nueva base de la toma de decisiones sería gradualmente, la de los criterios técnicos, la disposición de recursos presupuestales y las previsiones sobre el desarrollo a mediano plazo.

El tiempo político que el Estado aprovecha para consolidarse y aumentar su capacidad de gobierno y promoción del crecimiento económico con estabilidad política, es también suficiente para producir el "desencantamiento del corporativismo mexicano",⁴ fenómeno que induce a la recuperación del espacio y de las prácticas políticas perdidas. Ni siquiera los empresarios dejarían de arrepentirse de no haber asegurado el manejo de la

³ En los medios intelectuales se evalúa positivamente esta alianza que de fondo es despoliticizadora, véase Carlos Pereyra, "Estado y sociedad" en González Casanova y Florescano, *México hoy, Siglo XXI, México, D.F., 1979, p. 305.*

⁴ El desencantamiento como parte del proceso weberiano de racionalización, que ha de ser entendido como fenómeno central de la modernidad.

política económica mediante mecanismos de negociación formal. Comienza entonces a generalizarse la participación autónoma de algunos grupos sociales con los descalabros naturales de la inexperiencia en un ámbito no competitivo, no plural y frente a una administración pública encarrilada en los grandes programas y en las políticas generales definidas en el aislamiento burocrático. Si acaso las transiciones sexenales, con su recomposición de alianzas, filtraban algunas consideraciones adicionales.

No es pues sino hasta fechas recientes, que comienzan a abrirse paso en la cultura política mexicana fenómenos nuevos: organizaciones que ponen énfasis en los criterios de libre asociabilidad, representación eficaz y especializada de intereses; competitividad abierta entre sectores; elección rigurosamente contable de líderes y representantes; rendición de cuentas a representados; participación directa en procesos decisionales, y en fin, supervisión de programas y proyectos.

Esta nueva dinámica no implica sólo la diversificación de cauces de acceso y de espacios de negociación de los grupos sociales con el Estado al margen de la intermediación corporativa. También ha presionado por la habilitación de arenas políticas formales y la recuperación de instancias locales para la concurrencia y confrontación plural de demandas y proyectos de los diferentes grupos sociales.

La recuperación de lo público por parte de la sociedad plantea la pluralización de las formas de organización social, la autonomización creciente de las representaciones y la competitividad abierta entre segmentos y sectores de interés, bajo un esquema en el que los grupos sociales reordenan sus relaciones entre sí y frente a sí y frente al Estado, accediendo a sus propios arreglos y equilibrios.

Este proceso plantea, desde luego, una nueva fórmula de relaciones de la sociedad con el Estado y expectativas radicalmente distintas sobre su actuación, presente y futura. En este amanecer político, con cruda de corporativismo y un alto ingrediente de resentimiento hacia las burocracias centralizadas e inaccesibles, se hacen votos fanatizantes por el pluralismo a ultranza y por la multiplicación de capacidades de poder autonómicas.⁵

El manejo de la política económica

Uno de los ámbitos en que se ha experimentado con mayor fuerza la transmisión de las relaciones entre Estado y sociedad, es quizá el del manejo de la política económica.

La crisis económica de los ochenta tiene sus raíces en los problemas estructurales que nuestra economía arrastró por décadas. Las medidas centrales de política económica adoptadas durante este sexenio, debieron orientarse entonces a promover cambios profundos, teniendo en cuenta más el largo plazo que los paliativos inmediatos. El objetivo ha sido el de abrir nuevas posibilidades de desarrollo para la economía mexicana.

Piedra de toque de la nueva estrategia de cambio estructural del gobierno de De la Madrid fue lograr una mejor incorporación de la economía a los mercados internacionales. Mediante la apertura, se ha buscado dar fin al aislamiento de nuestra planta productiva, promover su mayor eficiencia y compe-

titividad y hacerla más receptiva a las innovaciones tecnológicas; se buscó también la reducción del déficit y del tamaño del sector público; y finalmente, se ajustaron a niveles de equilibrio los precios clave de la economía, tales como el tipo de cambio, las tasas de interés, y los precios y tarifas públicas. Por lo que al sector agrícola se refiere, la política ha sido la de revertir la tendencia de intercambio desigual, por medio de un arreglo menos injusto de sus precios en relación con los de otros sectores.

La intangibilidad de los beneficios sociales de este tipo de medidas en el corto plazo fue, sin duda, la razón principal de su reiterada posposición en administraciones anteriores. Recuérdesse si no, los programas de estabilización previos, aplicados por periodos no mayores de un año (1965, 1971 y 1977), que no contemplaban otro objetivo que el de "enfriar la economía" para recuperar así capacidad de maniobra política de corto plazo. El hecho de que los resultados económicos y beneficios sociales del cambio estructural no fueran inmediatamente visibles, no impidió su aplicación en el sexenio recién concluido, y fue esta determinación, justamente, la que alteró radicalmente la lógica tradicional de las relaciones Estado-sociedad.

Al ajustar los precios clave de la economía y liberalizar el comercio, se ha planteado el crecimiento económico como un reto que ha de enfrentarse, estrictamente, mediante incrementos en la productividad, ya sea por cambios en la dotación de factores o por una reasignación sectorial de recursos, pero no mediante los incentivos del proteccionismo. Recuperar los niveles de crecimiento económico históricos, no será ahora responsabilidad exclusiva del Estado por efecto de los subsidios, estímulos o in-

⁵ "El desquite de la modernización" de la política mexicana llamará Luis Aguilar a este proceso en "La dinámica de la modernización", conferencia presentada en el Coloquio Internacional "La Modernización de las ciudades de México", Mimeo, México, D.F., 1988, p. 9.

tervención directa, sino de la corresponsabilidad con un sector privado eficiente y competitivo.

El fin del paternalismo estatal constituye un motivo de nostalgia entre amplios segmentos del empresariado nacional. Sin duda, la transformación del modelo de relaciones comerciales con el exterior ha afectado los intereses del sector empresarial que creció protegido bajo la férula del proyecto autárquico y que teme que la competencia externa lo despoje de sus mercados. Sus organizaciones, como interlocutoras del poder público, han tratado de influir en la formulación de las políticas públicas, con el objeto de conservar sus costos de acción y sus beneficios intactos. El régimen proteccionista bajo el cual se desarrolló la industria nacional, es visto por estas organizaciones como un sistema de beneficios generados a partir de la acción del Estado.

La perspectiva de largo plazo que impera en la política económica del actual régimen —en oposición al procesamiento de las demandas inmediatas de grupos de interés como medio de conformación de lo público—, implica cierta autonomía del proyecto estatal respecto a las organizaciones privadas. Y es que el Estado ha debido tomar en cuenta el desarrollo y proyección futura del sistema económico en su totalidad, sacrificando las formas tradicionales de mediación de los intereses específicos y particulares muchas veces en pugna.

Desde una perspectiva política, la transformación del modelo de crecimiento tiene que hacer frente a las fuerzas sociales que sostienen inercialmente los mecanismos tradicionales de su funcionamiento.

El hecho de que el Estado haya decidido racionalizar su papel de promotor de la inversión privada por una parte, y la caída salarial por otra, disminu-

yeron los márgenes de la negociación tradicional entre los sectores patronal y laboral. De dichos procesos no sólo han surgido tensiones y conflictos sino también acuerdos significativos, entre los cuales se cuenta el Pacto de Solidaridad Económica. Este constituye uno de los ejemplos más recientes de las posibilidades de los acuerdos propiamente sociales. Aunque establecido entre corporaciones y Estado, este último participa como un actor más y no como árbitro y sin mediar financiamiento; los compromisos se asumen por cuenta propia y las evaluaciones se realizan de manera conjunta. Desde luego, han posibilitado esta experiencia por un lado, la desestatización de todas las desgracias económicas, entre ellas la inflación que se asume como una responsabilidad compartida, y por otro, el paulatino acceso a una modalidad de corporativismo societal, derivado fundamentalmente de un mayor respeto y definición de identidades entre los sectores laboral y patronal que permite el planteamiento de medidas estratégicas y coyunturales de colaboración.

La Presidencia de la República ha venido asumiendo el papel de centro de conferencia entre el Estado y las organizaciones de la sociedad. Se convierte así en el escenario donde los intereses plurales asisten al diálogo y a la negociación. Tanto el Estado como las organizaciones reconocen que para avanzar en sus propios proyectos es necesario eliminar cierto grado de incertidumbre en el comportamiento de los otros. Ningún actor —incluido el Estado— puede imponerse sobre los demás.

La lógica que tiende a predominar es la de la articulación en una situación en que las posibilidades de consenso son muy limitadas. Sin embargo, existe una fuerza que favorece la formulación de acuerdos y presiona hacia la concertación: la incer-

tidumbre no deseada en el comportamiento de los actores en torno a una determinada eventualidad económica. La inflación inercial, por ejemplo, resulta entre otros factores, de que los diversos agentes económicos formulan arbitrariamente expectativas respecto a la evolución del entorno. En este sentido, el Pacto de Solidaridad Económica ha sido una respuesta pública basada en la concertación entre el Estado y los grupos sociales, en donde el eje común es el rechazo a los resultados de la incertidumbre.

Éste es el punto de partida para el consenso, pero un consenso ciertamente restringido, en el que los actores saben mucho mejor lo que no quieren. Es decir, se trata de acuerdos en que los participantes buscan reducir las divergencias, limitar la satisfacción de las propias demandas, intereses y objetivos, a fin de que todas las demás obtengan por su parte una satisfacción limitada.⁶ El proceso de articulación de intereses en un contexto de escasez de recursos parte del principio de que los consensos totalmente racionales no existen, porque no existe la posibilidad de satisfacer plenamente el conjunto de demandas contendientes.

La gestión pública en la política social

La forma de gestión de las políticas públicas durante la actual administración ha impactado profundamente las relaciones sociales que ordenaban la toma de decisiones corporativa. Junto con ello también se ha acentuado la dualización de la sociedad, en una dinámica que trasciende la separación tradicio-

nal de lo rural y lo urbano y aun de las modalidades formal e informal de inserción de los agentes en la economía. Ahora, es la forma diferenciada de vincularse de las áreas más modernas y dinámicas de la economía, lo que determina principalmente la fragmentación de las élites, clases y sectores sociales.

Por otra parte, se han profundizado las diferencias entre los sectores corporatizados y aquellos segmentos de la población urbana desvinculados de las organizaciones corporativas. La crisis restringió significativamente las "probabilidades de existencia" (en el sentido weberiano) de estos grupos sociales no corporatizados, no sólo porque estaban excluidos de los mecanismos de defensa al empleo y al consumo corporativos, sino sobre todo por las limitaciones que enfrentaban en la gestión de sus demandas.

En respuesta a este doble proceso de fragmentación social, el gobierno de De la Madrid ha introducido formas de participación y aproximación institucional, alternativas a los canales corporativos y a las redes de gestión clientelar y patrimonialistas. Dentro del sistema nacional de planeación democrática se habilitaron procesos institucionales de consulta y concertación para la formulación de políticas y programas gubernamentales, al margen de los mecanismos corporativos tradicionales. Áreas de política pública tales como la protección ambiental, la seguridad pública, el uso del suelo, la vivienda, el abasto y el consumo, admiten hoy la participación de nuevas formas de organización social —asociaciones de residentes y profesionales, movimientos ecologistas y feministas, asociaciones de consumidores—, dando lugar a mecánicas distintas de articulación entre gobierno y sociedad. Las identidades de estos grupos están vinculadas a la gestión

⁶ Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 203.

pública de problemas de la vida cotidiana; no sólo sustentan un carácter autónomo en sus formas de organización, sino incluso rechazan la asimilación partidista y corporativa.

Para atender este tipo de grupos, la toma de decisiones ha llegado a ser un proceso en el que éstos confluyen corresponsablemente mediante acuerdos y convenios que definen los términos de solución a sus demandas. Es importante destacar, que no se ha intentado estructurar ambientes controlados ni dirigir la participación social. Las reacciones de inconformidad y movilización, así como los procesos de reformulación han sido ampliamente conocidos.

Por otro lado, el reconocimiento de garantías sociales no vinculadas a clases o grupos determinados (como ocurre con el derecho a la vivienda y a la salud), rompió la lógica constitucional de ordenación del tutelaje del Estado sobre grupos específicos. Es decir, se ha abierto la gestión de políticas de bienestar a grupos no corporatizados, rebasando los canales tradicionales y creando vías de gestión para los nuevos grupos sociales urbano-populares en sus demandas de productos de consumo básico, servicios urbanos, vivienda y transporte. Incluso, mediante convenios con organismos corporativos se ha permitido el acceso de estos grupos a tiendas del sector social.

Con todas estas iniciativas se han habilitado espacios de negociación institucional para atender las demandas de los grupos sociales surgidos de los procesos de modernización y se ha procurado igualar los términos de la gestión de la política social entre grupos sociales y regiones, en una coyuntura en la que la escasez de recursos públicos no justificó la retracción del gasto social.

La dimensión local

En estrecha vinculación con las medidas orientadas a enfrentar los desfases del corporativismo, el reencuentro con lo local ha sido un elemento básico de las políticas del actual gobierno.

El dinamismo económico de los centros urbanos estimulado por el desarrollo económico, los rezagos y desigualdades observadas entre regiones, el aumento en la demanda de servicios e infraestructura, el reclamo de una mayor integración a los beneficios del desarrollo y especificidad de los problemas regionales y locales, han venido rebasando por varias décadas la eficacia de los planes y programas de inversión y desarrollo de la administración central y la de los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

Las iniciativas de descentralización de la vida nacional, tales como: 1) la reforma al artículo 115 constitucional, que amplía la capacidad de gestión y autonomía de los gobiernos municipales, así como la disposición de recursos; 2) los cambios introducidos a los mecanismos de coordinación con los gobiernos municipal y estatal, que han permitido su mayor integración en la dirección y ejecución de programas y planes de inversión de interés regional; 3) la transferencia de funciones y facultades a los estados en áreas de la política social como la educación, la salud y la ecología, que están induciendo el desarrollo institucional y la democratización de los gobiernos locales; y 4) la desconcentración administrativa de las entidades del gobierno federal, que ha acercado la prestación de servicios y la gestión de trámites a los ciudadanos; son medidas, todas, que rebasan la mera formalidad de reformas administrativas. Implican una auténtica y verdadera

reformulación de las relaciones Estado-sociedad.

En efecto, este conjunto de decisiones se propuso la activación de los escenarios locales de articulación de intereses y demandas y en ese sentido, el fortalecimiento de la vida política regional. Así, el gobierno central ha dejado de ser el principal punto de confluencia donde se gestionan las soluciones a los problemas locales específicos para dar lugar a un nuevo sistema de relaciones en el que estados y municipios puedan constituirse en los integradores de la participación política regional.

Mediante la descentralización, las grandes organizaciones políticas nacionales, por las que solían procesarse las demandas específicas de grupos locales, ceden paulatinamente a formas más inmediatas de relación entre Estado y Sociedad. Ante gobiernos estatales y municipales que poseen ahora una mayor capacidad de respuesta y mecanismos renovados de representación plural, se abren las posibilidades de alcanzar equilibrios políticos en los propios ámbitos locales.

Durante la presente administración se han habilitado espacios institucionales para el desarrollo político, en las que confluyen diversas representaciones portadoras de identidades, demandas e intereses de referencia local, a partir de las cuales es posible derivar decisiones más democráticas y eficaces.

Incluso en la ciudad de México, ámbito privilegiado de la gestión centralista, se han tomado medidas para aproximar la gestión pública a la gran diversidad de grupos urbanos, debiendo reconocerse los intereses marcadamente locales que coexisten en su territorio. La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fue el paso que inició la institucionalización de la representación política local en la toma de decisiones que afectan a la gran urbe. Se ha buscado con ello solucionar

el problema de la representación al que daba lugar la ausencia de un cuerpo democráticamente constituido, como intermediario entre el gobierno de la ciudad y la sociedad local. También avanza en la solución del problema de la apropiación por parte del gobierno federal de los asuntos capitalinos; en tanto que dichos asuntos son ahora objeto de debate y materia de los procesos de decisión de los representantes de la ciudad, se constituyen en temas de orden público.

Así pues, a la crisis de la relación Estado-sociedad a partir del eje centralista-corporativo, se ha respondido con iniciativas de adaptación institucional que propician nuevas formas de organización social, representaciones más vinculadas a intereses específicos, fórmulas de gestión más eficaces y participativas y el respeto a la autonomía organizativa de una sociedad que se complejiza y demanda incidir, de manera más efectiva, en los asuntos públicos.

III. Perspectivas

Una salida negociada

La coyuntura actual obliga a organizar proyectos políticos donde se garantice la viabilidad de la nación a largo plazo. Es necesario construir una salida productiva para la crisis económica, esto es, reordenar los ajustes, rearticular las ramas de producción y reorganizar los procesos de distribución social de la riqueza. La mejor garantía para lograr una solución de este tipo, descansa, en buena medida, en que las decisiones sobre política económica no se circunscriban más a los espacios de negociación restringida propia de los agentes económicos del modelo de desarrollo hacia adentro que ha hecho difícil

el paso a una economía más competitiva y vinculada al exterior para su futuro crecimiento.

La formulación de cualquier estrategia económica deberá, ahora, considerar la compensación de los costos sociales que han implicado y continuarán generando los procesos de reconversión y apertura de la economía hacia el exterior, especialmente si se busca consolidar y ampliar la efectividad de tales programas. Es cierto que los costos sociales son inevitables, pero la experiencia de países como Japón, Noruega, Finlandia, Suecia y España, han mostrado que el éxito de los procesos de innovación tecnológica y de incremento de productividad guardan una relación directa con los mecanismos de atenuación de los costos sociales.⁷ De donde las políticas de redistribución forman parte constitutiva de los proyectos de reconversión económica y cambio estructural.

No podemos aceptar la predicción fatalista de que sólo con un severo control del sector laboral, que combine represión y corrupción, será posible el cambio económico. Es necesario que patrones y trabajadores encuentren fórmulas adecuadas para la transición económica. En especial la parte patronal debe disponerse a la concertación y negociación con el sector laboral para la adopción de un esquema de asignación de costos sociales más equitativo.

La responsabilidad del Estado será la de garantizar a la sociedad la adopción de este tipo de mecanismos, no la de financiarla, ni la de controlar a las partes. Asimismo, será la de asegurar que la di-

rección de las propuestas responda a las necesidades de largo plazo y viabilidad económica del proyecto nacional. Esto es lo que hemos dado en llamar una salida productiva a la crisis.

Si hemos de llevar adelante el cambio económico iniciado, éste ha de pasar por los procesos de convencimiento y negociación, de apelación y debate, de competencia y disciplina institucional. No contaremos en el futuro con las decisiones unánimes sino sólo con las decisiones mayoritarias, en un contexto en el que éstas ya no se pueden ni comprar ni forzar. Habrá que pasar por la política y la democracia, así como por la articulación de la sociedad. Y ésta no será tarea exclusiva del Estado sino sobre todo, de empresarios y trabajadores. El nuevo modelo estatal plantea un mayor acercamiento e interpelación entre ambos.

La articulación de la sociedad y el régimen de partidos

La viabilidad del nuevo marco de relaciones Estado-sociedad y por tanto, del acceso a nuevas etapas de desarrollo social más plurales y democráticas, dependerá casi exclusivamente de la capacidad propia de acomodo y articulación entre los sectores y grupos sociales.

La intervención del Estado y el retraimiento de las organizaciones sociales no han sido fenómenos gratuitos; respondieron a la incapacidad de los sectores productivos de arribar a sus propios arreglos y establecer civilizadamente sus equilibrios. En un proceso como tal, se pierde la autonomía de la sociedad frente al Estado, y se debilitan a la vez, tanto la democracia política como la productividad económica, fenómenos éstos característicos de etapas que esperamos superadas por el país.

⁷ V. Steven Deutch, "International experiences with technological change" en *Monthly Labor Review*, Vol. 109, Marzo 1986, p.p. 39-52; también Pertti Koistinen, "On the social determinants of technological development, some viewpoints on the technological development of finish industry" en *Acta Sociológica*, Vol. 28, noviembre 1985, p.p. 3-20.

Existen hoy nuevos espacios, en lo local y sectorial, de relación entre Estado y sociedad, lo que ha permitido un proceso de adopción de decisiones más eficaz en relación con los recursos disponibles y con la especificidad de demandas de los diversos grupos sociales que ha comenzado a liberar tensiones potencialmente violentas.

La institucionalización de la gestión pública, a su vez, ha pluralizado las vías de acceso al Estado por lo que el partido en el poder y sus corporaciones tendrán por delante la tarea de captar y articular la especificidad de los nuevos segmentos que algunos de los partidos de oposición han comenzado a integrar.

El potencial participativo de los electorados obliga a posiciones de mayor autonomía por parte del partido oficial y sus sectores, a fin de mantener una representación de intereses competitiva frente a los partidos de oposición. Igualmente, la revitalización de las estructuras territoriales de todos los partidos está a la orden del día.

El partido gobernante tendrá que redefinir los términos en que representa a sus afiliados. Dado que no es asumible a estas alturas una representación total de la sociedad, habrá de redimensionar los compromisos con que intentará articular a los diversos grupos sociales y replantear la fórmula de comunidad política de intereses ante los retos económicos y los nuevos procesos sociales. El énfasis deberá ser sobre los medios del cambio político y económico, materia crucial en la competitividad electoral, ya que están fuera de discusión los fines generales de la sociedad mexicana establecidos en la Constitución.

En general, los partidos políticos tendrán por delante la tarea de configurar plenamente sus identidades y articular consistentemente sus proyectos

para afirmar su calidad representativa en el proceso electoral, más allá del fetichismo del voto que después de las elecciones no aporta nada, ni al ciudadano, ni a la democracia. Entre las formas dictatoriales del cesarismo plebiscitario y los consensos estimativos cuantitativamente intangibles y ambiguos, sólo median los cómputos, que no necesariamente inciden en una mayor democracia.

La construcción de las nuevas identidades políticas implicará la definición de los puntos de contacto con los grupos sociales, la eficacia de las representaciones y el grado de apropiación social de los asuntos públicos. En pocas palabras, la viabilidad del orden político.

Hacia un corporativismo societal

Mecanismos como la rendición crítica de cuentas de representantes a representados y la elección contable y transparente de liderazgos, propios del sistema de representación pluralista de intereses, tendrán que desplazar a los mecanismos discrecionales de la representación corporativa. Pero a la vez, se han de rehabilitar las mejores tradiciones del corporativismo societal, tales como los sistemas de apoyo al consumo, la orientación y la gestión ante las instituciones públicas, los apoyos a la educación y a la capacitación, la enseñanza de procesos de cogestión y constitución de cooperativas, los proyectos culturales y de esparcimiento que afirman identidades y sentimientos de solidaridad, prácticas todas que en el contexto de la crisis resultan aún más necesarias.

Tendrán que propiciarse nuevos balances entre la protección que las corporaciones ofrecen a sus afiliados y la inducción de mayores niveles de productividad; entre la integración comunitaria y el

ejercicio de derechos individuales, para habilitar el papel social y político de las corporaciones, su capacidad representativa y su autoridad.

En los procesos de concertación social, las organizaciones corporativas habrán de tener en cuenta a los sectores no incorporados; estos últimos han de encontrar también espacios, promoción, oportunidades de bienestar y mejoramiento de su situación social.

Las corporaciones tienen aún mucho que hacer por sus afiliados y la sociedad en general, sobre bases de mayor autonomía, productividad y competitividad política. En los años cardenistas, las corporaciones fueron consideradas como arietes del Estado en contra de los intereses latifundistas, religiosos y del capital y juzgadas como fuerzas desestabilizadoras por el conservadurismo de clase media y empresarial. Ahora, se les señala como obstáculo a la modernización, sin mayores contemplaciones, sin ver las restricciones que se han impuesto a su movilización política independiente. Sin embargo, tienen ante sí presiones, retos y posibilidades distintas. Lo mejor de las corporaciones está por verse y lejos de ser obstáculo al cambio político y económico pueden constituir, en su nueva versión, uno de sus principales fundamentos.

El nuevo poder legislativo

La composición plural de las Cámaras de Senadores y Diputados deberá abrir paso a los alineamientos sectoriales y pluripartidistas en asuntos de interés común. Es previsible que el Ejecutivo no cuente en algunas iniciativas con el pase automático, en tanto que cuidar del electorado será ahora la preocupación central de los legisladores. Incluso a los represen-

tantes del partido oficial les queda bien claro que su calidad ya no depende del Ejecutivo, o de sus organizaciones sectoriales, sino de los ciudadanos.

Ahora bien, las minorías parlamentarias habrán de aceptar la validez de los mecanismos de votación contable en la Cámara, en la medida en que un mecanismo semejante explica su presencia en ese foro y la ausencia de sus adversarios. En un entorno competitivo decide la mayoría y ésta es la cruda realidad de la democracia. Por otro lado, limitarán su capacidad representativa si anteponen los lineamientos partidistas en asuntos en los que alianzas más amplias favorezcan a sus representados. En pocas palabras, habrán de pasar por los mismos apuros que la mayoría priísta. Después de haber votado, la ciudadanía evaluará si asignó bien o mal su voto, pero éste ya no será inercial.

Las representaciones políticas han de asumir su responsabilidad frente al futuro del país, ya que nuevos procedimientos de ajuste están en puerta y la mediación del conflicto reclama alternativas políticas convincentes y viables. Y justamente reside en el poder legislativo la posibilidad de asumir la confluencia de los proyectos económicos, tecnológicos y culturales que produce la sociedad, así como el propiciar su debate formal y su articulación. Serán propiamente las Cámaras de Senadores y de Diputados, los sustitutos del activismo burocrático.

Las cuentas pendientes de la modernización institucional

En lo que se refiere a la gestión pública, los procesos de modernización deberán reforzarse para consolidar las nuevas tendencias de la relación Estado-sociedad. La modernización supone un profundo

proceso de institucionalización de las metas, las normas, y la estructura de la autoridad en las instancias administrativas. Una medida que se impone es la abolición del secretismo; es decir, hacer transparentes las funciones, los ámbitos de responsabilidad y los procedimientos bajo los cuales se ejercen las atribuciones. Hacer comprensibles y legibles las estructuras burocráticas, ha de ser el primer asunto de la agenda de modernización institucional.

Desde luego, hacer transparentes las estructuras y procedimientos institucionales no es suficiente, si no se desconcentran las instancias y capacidades de decisión. Así pues, otra de las deudas pendientes con la modernización es la de distribuir el poder burocrático a los cargos y no a las personas, si es que se quiere evitar que cada movilización de grupos sociales suponga, para ser efectiva, una entrevista con el Gobernador, el Secretario de Estado o el Presidente de la República. Éste ha sido el patrón de acceso a las instituciones por parte de los demandantes, no sólo porque saben de cierto que la máxima autoridad tiene "toda la autoridad", sino porque además las instituciones les llegan a ser ilegibles.

Con la desconcentración de funciones y facultades se hace posible la rutinización y se afianzan las expectativas de los demandantes. Es decir, tendrán por cierto que cualquier titular de un determinado cargo, independientemente de los cambios sexenales, tendrá las facultades y atribuciones necesarias para atender las demandas que funcionarios anteriormente resolvieron. La confianza se finca entonces, en la operatividad institucional.

Ponemos énfasis en la institucionalización, porque a la caída del corporativismo tradicional, puede perfilarse como sustituto el clientelismo, que es igualmente pernicioso y antiinstitucional. Señala Pierre Birnbaum: "el clientelismo es un modo de

dominación política de un Estado que no ha podido llevar al término su total autonomización y donde los partidos y las clientelas siguen penetrando las instituciones".⁶ Si a la emergencia de la participación política no corresponde una afirmación de la respuesta institucional, estaremos iniciando una práctica de política más dañina que la del centralismo tecnocrático, que sería la de las respuestas altamente desagregadas, localizadas, de excepción, propias de las relaciones clientelares, más disruptivas del orden político.

IV. Post-scriptum

Como señalamos al principio, los signos de México son los del cambio y la transformación. No estamos acostumbrados a leer sobre la novedad de los acontecimientos, olvidando que nuestro orden político se ha construido en un largo proceso de decantación histórica. Las instituciones han mostrado capacidad para ajustarse y procesar los problemas, dando cabida a las transformaciones sociales y económicas que abruptamente se han hecho presentes en distintos momentos.

Habrá que reconocer la dirección de la transición política que vivimos, acercarnos a la relación problemática entre lo nuevo, lo que ha quedado intacto y lo que se está transformando. Algunos autores se refieren a la transición como la crisis política del régimen. Otros, pretenden que no sucede nada y que la historia moderna de México ha pasado por periodos similares de inquietud y movilización política sin que ello derive en una transformación mayor.

* P. Birnbaum, *La logique de l'état*, Fayard, Paris, 1982, p. 169.

Si hablando de crisis se nos quiere remitir a la idea de ruptura y decadencia de la vida social y política, no se estaría reconociendo la capacidad y el dinamismo que está demostrando el orden político mexicano. Si recurriésemos a la tesis del inmovilismo, estaríamos negando lo que ya se ha transformado en los últimos años y nada veríamos sobre las posibilidades del desarrollo futuro de la nación.

Las instituciones del Estado y la sociedad han de fortalecerse y autonomizarse aún más y esto no es decadencia ni significa ruptura del orden. Es un proceso de transición donde pueden desarrollarse las potencialidades que, desde su origen, estuvieron presentes en el proyecto de nación perfilado al término de la Revolución Mexicana.

Han quedado atrás las formas despolitizadoras del corporativismo tradicional y las fórmulas de institucionalización burocráticas y centralizadoras. Cada vez más asistimos a los tiempos de la política. Aprender a vivir el conflicto, la disputa y la negociación que la política implica, es un proceso mayor de aprendizaje colectivo, donde se fortalecerán los valores de la tolerancia y la civilidad. Un nuevo tipo de ciudadano y de organizaciones sociales resultarán de estos procesos.

La transición política está garantizada por las instituciones del Estado mexicano, por la capacidad de gobierno y la madurez de los partidos políticos. Hay un eje constitucional y un orden político fuerte. Ahí están las bases que avalan el optimismo razonado sobre el futuro de México. 🌐



Foto: Ireri de la Peña