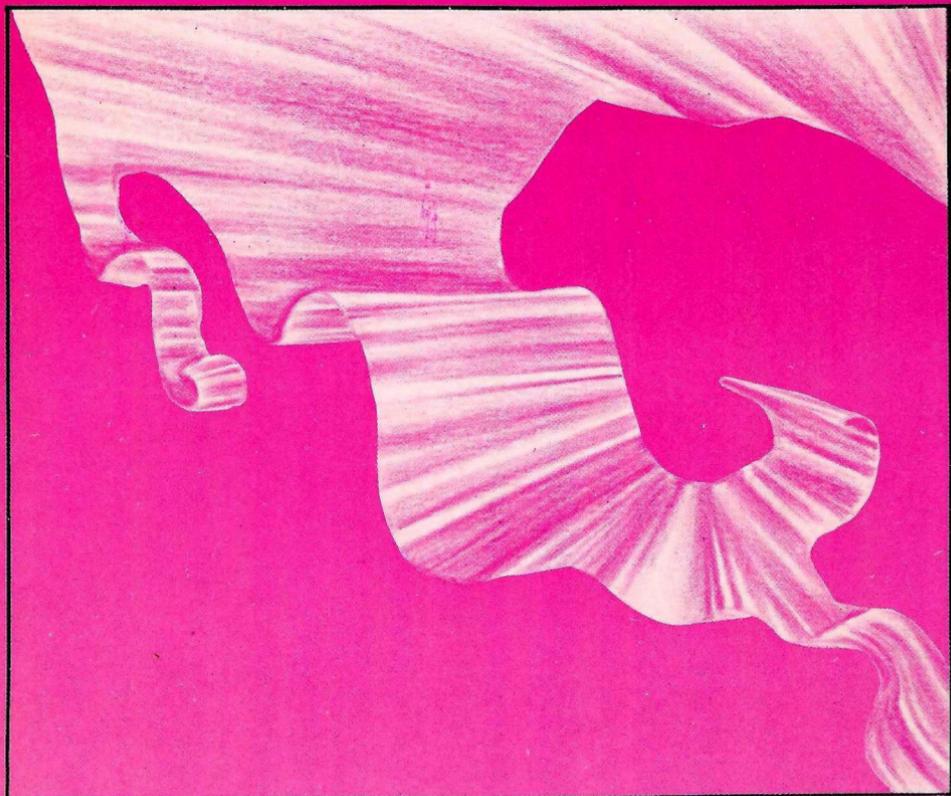


# POLITICA Y GOBIERNO en la transición mexicana



Coordinadores: Manuel Canto Chac  
Víctor Durand Ponte

Graciela Bensusan Areus • Pedro Moreno Salazar  
Juan Reyes del Campillo Lona • Jorge Romero Vadillo  
Gustavo Vega Cánovas • Gerardo Zamora Fernández de Lara



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO  
División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Departamento de Política y Cultura



POLÍTICA Y GOBIERNO  
en la transición mexicana

---

POLÍTICA  
Y  
GOBIERNO  
en la transición mexicana

Manuel Canto Chac  
Víctor M. Durand Ponte  
COORDINADORES

Graciela Bensunsan Areus  
Pedro Moreno Salazar  
Juan Reyes del Campillo Lona  
Jorge Javier Romero Vadillo  
Gustavo Vega Cánovas  
Gerardo Zamora Fernández de Lara



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

**Rector General:** Dr. Gustavo Chapela Castañares

**Secretario General:** Dr. Enrique Fernández Fassnacht

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO

**Rector:** Dr. Avedis Aznavurian Apajian

**Secretaria:** M en C Magdalena Fresán Orozco

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**Directora:** Dra. Sonia Comboni Salinas

**Secretario Académico:** Mtro Felipe Campuzano Volpe

**Jefe del Dpto. de Política y Cultura:** Lic. Gerardo Zamora F de Lara

Diseño de Portada: José Luis Rojas Arias

D R c 1990. Universidad Autónoma Metropolitana

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Xochimilco

Calzada del Hueso No. 1100

Col Villa Quietud, Coyoacán

C.P. 04960 México, D. F.

ISBN-968-840-811-5

*Impreso y hecho en México*

## Índice

|  |     |
|--|-----|
| <b>Introducción</b>  | 7   |
| La transformación de las relaciones gobierno-sociedad<br><i>Manuel Canto Chac</i>  | 17  |
| Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México<br><i>Pedro H. Moreno Salazar</i>                      | 49  |
| Política laboral y proyecto de gobierno<br><i>Graciela Bensusan Areus y Gerardo Zamora Fernández de Lara</i>                       | 83  |
| Las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos: en una época de crisis y reestructuración<br><i>Gustavo Vega Cánovas</i> | 117 |
| Neocardenismo y transición política<br><i>Víctor Manuel Durand Ponte</i>   | 155 |
| Modernización política y reforma electoral (1989-1990)<br><i>Juan Reyes del Campillo Lona</i>                                      | 183 |
| Los partidos de la transición<br><i>Jorge Javier Romero Vadillo</i>  | 219 |



## Introducción

**Manuel Canto Chac**  
**Víctor M. Durand Ponte**

---

La década de los años ochenta fue el escenario de profundas modificaciones en la vida y organización del país. De alguna manera se puede decir que en sus primeros años se agotó el anterior estilo de gobernar, perdió eficacia el arreglo social e institucional para agrupar y regular las relaciones sociales y se volvió imposible mantener los viejos principios del nacionalismo tradicional con que operaba el sistema político mexicano.

El "modelo" político anterior, articulado en los años cuarenta y cincuenta, tenía como sus pilares de funcionamiento un pacto social corporativo, un sistema electoral que favorecía la vigencia de un sistema de partido único, un proyecto de desarrollo económico y social que daba contenido a los principios de la revolución mexicana: nacionalismo, justicia social, etcétera. Con base en esos elementos el régimen autoritario contaba con la legitimidad de la mayoría de las clases y grupos sociales.

El desarrollo económico sostenido entre mediados de los años cincuenta y el final de los setenta, dio al sistema la base material para satisfacer, con amplias desigualdades, las necesidades de las clases y grupos sociales; hasta los sectores más marginales encontraron algún beneficio en el periodo.

El pacto social corporativo estableció reglas generales para los sectores tripartitas y definió áreas de competencia y funciones para cada uno de los integrantes. La clase política tenía el monopolio de

la política, que era realizada por el gobierno y por el partido oficial y sus sectores, su intervención en la economía se reducía a la creación de infraestructura, al control de sectores estratégicos y la definición de una política económica general moderadamente intervencionista hasta 1970. A los empresarios se les reservaba el control de la vida económica, por ello eran siempre consultados por el gobierno y a cambio accedían a no intervenir en la política nacional. Las corporaciones obreras y campesinas, tenían la obligación de controlar a sus bases y dar apoyo político al Estado y al gobierno, así como de aminorar el conflicto social, a cambio obtenían mejorías materiales y de servicios para sus agremiados y canchías y puestos políticos para los líderes. Las reglas del juego eran fáciles y claras: respetar las áreas de influencia y negociar las diferencias de manera tripartita, en las cuales el gobierno era el árbitro.

El sistema electoral, normado por la ley de 1948, vigente hasta 1978, garantizaba el funcionamiento del partido único o hegemónico (en la terminología de Sartori). El mantenimiento de los débiles partidos comparsas —PPS-PARM— y del PAN, autodefinido como de “oposición leal”, ofrecía una fachada democrática y permitía la reproducción de las élites del poder y su circulación ordenada conforme a reglas no escritas pero claras.

La estructura institucional del Estado se asemejaba a la de un Estado benefactor. En realidad era un remedo, dado que no otorgaba beneficios para todos los ciudadanos y ciertas prestaciones no existían, como el seguro de desempleo. No obstante, el gasto social representaba cerca del 25% del presupuesto total, en búsqueda de los propósitos del Estado benefactor, tales como la justicia social, reducción de la desigualdad, y el establecimiento de la paz entre las clases sociales. La ampliación de la cobertura de ciertos servicios, en especial educación y salud, rebasaron con mucho los límites de los sectores corporativos, beneficiando a amplios sectores marginales sobre todo de la ciudad.

En un régimen como el descrito, las políticas públicas y la toma de decisiones se realizaban para mantener el orden político y la llamada estabilidad. Las decisiones tenían objetivos políticos y se asumía que la economía daba para todo.

La crisis de ese orden político se fue gestando poco a poco. La apertura política del régimen echeverrista (1973) y la reforma política lópezportillista de 1978, mostraban claramente la ineficacia del sistema electoral para dar cuenta de los reclamos de participación

ciudadana de los sectores medios urbanos, que no eran representados por los anquilosados sectores corporativos. De la misma manera, el crecimiento urbano fue erosionando la legitimidad del régimen y planteando la demanda de su democratización; el viejo estilo autoritario de la toma de decisiones, fue siendo crecientemente presionado por las demandas de participación de otros sectores

La crisis económica y sobre todo la crisis financiera puso fin a la vieja racionalidad política. Las exigencias de la banca internacional y de los organismos multilaterales FMI y BM disminuían el espacio a cualquier alternativa. No obstante debe quedar claro que la crisis de la vieja racionalidad no responde sólo a la crisis económica, sino también a otras causas.

Si aceptamos que la crisis del sistema político es de legitimidad, de pérdida de eficacia política del sistema electoral, del pacto social corporativo y fiscal (sobreendeudamiento, excesivo déficit presupuestario), etcétera, podemos entender la enorme tensión a que fue sometido el gobierno mexicano. La nacionalización de la banca fue el último acto de un viejo estilo que pensaba o sostenía que sólo la rectoría del Estado podría sacar al país de su crisis. Este es el punto terminal de un ciclo de la política mexicana.

Para comprender el cambio en las formas de hacer política debemos considerar a la crisis económica y financiera como un factor importante, pero también lo fue que grupos internos dentro del gobierno y fuera de él pasaron a defender políticas neoliberales de ajuste además de que esa "ideología" rápidamente se hizo predominante entre la población, sobre todo entre las clases medias; no hay duda que el antiestatismo se apoyaba en bases firmes.

A partir del inicio del gobierno de De la Madrid se dan cambios perceptibles a cualquier observador. No sólo el regreso de parte de la banca nacionalizada a los antiguos dueños, sino también el cambio en la política laboral, el lento inicio del adelgazamiento del Estado, de la apertura comercial, del abandono de la política industrial. La vieja retórica nacionalista-estatista-corporativa fue cediendo lugar a lo eficientista, racional instrumental, integracionista al mercado mundial, etcétera.

A finales del gobierno delamadridista el cambio era claro pero no así su significado, ni su viabilidad. Las elecciones presidenciales de 1988 y los primeros meses del gobierno de Salinas de Gortari profundizaron la evidencia del cambio que estaba sufriendo el

sistema político y las modificaciones en las políticas públicas y en la organización institucional del Estado.

Ante esta situación de cambio, los miembros del seminario sobre "Gobierno y Política en México" de la UAM-X, nos propusimos iniciar el estudio de la perspectiva de la política mexicana. Como marco general se asumió que estábamos en un periodo de transición donde todo lo anterior no podía permanecer tal cual y aún no se decantaba el nuevo orden o arreglo institucional. De la misma manera, colocamos como guías del análisis los siguientes requerimientos:

1. entender la situación anterior del sistema político, el tipo de racionalidad aplicada en la formulación de las políticas públicas, y el estilo de la toma de decisiones,
2. comprender y explicar por qué entró en crisis el carácter específico del sistema, cuáles fueron sus déficit de racionalidad, y explicar los cambios en las nuevas políticas, el nuevo tipo de racionalidad que las sustentaba y, finalmente, sus consecuencias sobre el sistema político.

Asumir el compromiso de investigar los cambios en la política y el gobierno nos enfrentó a dos grandes dificultades. La primera era cómo colocarnos ante las distintas corrientes teóricas y, la segunda, cómo investigar los aspectos concretos.

Más que un acuerdo generalizado es un lugar común, poco productivo por adición, plantear los dilemas de la acción política (en sentido amplio) entre neoliberalismo o nacionalismo, o de la gestión gubernamental en términos monetarismo-keynesianismo. Si bien en México la lucha ideológica expandió los límites de esta polémica, hoy en día la evidencia de su escasa capacidad explicativa obliga a redefinir los términos de la disputa teórico-analítica. Con esta pretensión trataremos inicialmente de proponer algunos referentes básicos de las posibles alternativas de comprensión de los fenómenos contemporáneos.

Sin duda que la corriente de pensamiento más mencionada, aunque no siempre la mejor conocida, es el neoliberalismo. De esta perspectiva se puede señalar que comparte con el liberalismo clásico el considerar como sujeto básico de la acción social al individuo poseedor; que supone la generación de equilibrios a partir de la interacción de las particulares pero no la existencia de un equili-

brio general necesario; esto es, acepta de las teorías del conflicto la precariedad y particularidad de los equilibrios, así como la contradicción como inherente a toda acción social. Al contrario del liberalismo clásico, no supone que el libre encuentro de voluntades particulares lleva necesariamente al equilibrio general conducido por una mano invisible. En consecuencia, dado que para el neoliberalismo ha quedado superada la cuestión del equilibrio natural, pero que por otra parte se continúa afirmando la diferencia y oposición entre preferencias individuales, la superación del conflicto (que no su anulación) aparece referida a acuerdos procedimentales.

Al partir de la aceptación de distintas preferencias individuales, la posibilidad del acuerdo entre ciudadanos no puede plantearse en términos de acuerdos sustanciales, sino sólo formales; así entonces, lo que configuraría el acuerdo no sería la persecución común de determinado valor o fin, sino el procedimiento a través del cual los diferentes individuos alcanzan sus diversos valores y fines. Estos procedimientos son los que permiten la producción del orden, no obstante la precariedad y parcialidad de los equilibrios existentes o posibles.

Esta posición también retoma del liberalismo clásico el rechazo a la acción sustancial de los gobiernos, aunque con fundamentación relativamente distinta. Mientras que para el liberalismo clásico el problema de la "intervención" gubernamental era que generaba la alteración de los equilibrios, para el neoliberalismo el problema es que el gobierno sólo debe intervenir como garante de lo público, al reducirse éste a los procedimientos. Resulta entonces que no hay razón —salvo que la necesidad de preservar los acuerdos procedimentales así lo establezca— para una intervención sustancial del gobierno, esta forma de argumentar abre la posibilidad de un enfoque mucho más pragmático sobre la actividad o pasividad del gobierno; para los liberales no se trata tanto de un problema de principio cuanto de acuerdo y factibilidad, es la utilidad práctica y el apego a la norma lo que debe decidir en cada caso específico.

Como contrapartida de las posiciones que cifran la comprensión de la acción social en los comportamientos individuales, tenemos aquella otra posición que justamente pretende ubicar los factores explicativos de la acción colectiva. Se trata de posiciones que se han sentido interpeladas por el uso que alcanzó la inexorable legalidad del marxismo como *nous* explicativo de los comportamientos

agregados. Este tipo de posiciones retoman la idea orientadora de la subjetividad social, colectiva; aunque reconocen la pérdida de substancia de ciertas categorías que aparecieron como tal: es el caso fundamentalmente de la categoría clase social.

Sin dejar de reconocer las interpelaciones que los propios fenómenos históricos han hecho a la teoría de las clases sociales, por lo contrario, retomando y haciendo propios los problemas planteados por nuevas formas de agregación social, genéricamente reconocidos como movimientos sociales, esta perspectiva trata de encontrar nuevas explicaciones que posibiliten desarrollar una lógica de la agregación buscándolas tanto en el plano de las relaciones "estructurales", como en el de las relaciones de poder y de las representaciones simbólicas.

Al contrario del planteamiento neoliberal, esta perspectiva supone que los acuerdos "fuertes", generadores de nuevas formas solidarias, se dan en el plano de lo sustancial más que de lo formal (aunque lo suponen). El problema central para esta perspectiva es encontrar aquellos fines y valores comunes que desaten un proceso de agregación y —por esta vía— de reforma y transformación del orden social. A diferencia de su matriz teórica, no supone la superación del conflicto por la anulación de las diferencias y de los contendientes, ya no supone la hegemonía de una sola clase, sino la existencia y coexistencia de lo diferente a partir de principios formales, pero teniendo como *desideratum* acuerdos sustantivos, conflictualmente resueltos, sistémicamente integrables.

De esta perspectiva se sigue también una visión de la política y de la acción del gobierno, éste tiene que responder a las llamadas a la racionalidad y optimización que le han hecho las críticas neoliberales, pero sin dejarse atrapar por sus supuestos. El gobierno no aparece como garante de acuerdos formales, sino como instrumento de realización de acuerdos sustanciales, pero sin los excesos y errores de cálculo que caracterizan su comportamiento en la etapa de auge económico. También en relación al gobierno aparece un problema central que es el del control de sus agencias, habida cuenta de la tendencia de éstas a desvincularse de los acuerdos sociales y constituirse en un campo propio de intereses.

Para estas posiciones, dado que el dilema central es el de la agregación de intereses que permita alcanzar acuerdos sustantivos entre diferentes actores políticos, la temática del interés nacional vuelve de nueva cuenta a hacerse presente y, de alguna manera, a

estar en el centro de sus preocupaciones; lo cual a su vez implica el desplazamiento de la contradicción capital-trabajo como noción fundamental y la búsqueda de elementos explicativos en la atención a las transformaciones en la organización social y en la recuperación de la idea de intersubjetividad.

Los dos referentes globales que hasta aquí se ha intentado sintetizar, útiles para establecer orientaciones generales, parece que difícilmente se les encuentra como referentes exclusivos en el diseño de acciones concretas, sea de actores políticos o de estrategias de gobierno; da la impresión que la ortodoxia frente a estos dos referentes aparece como una imposibilidad práctica, surgiendo diferentes formas de combinación en las acciones resultantes. Si a esto aunamos la observación de que los cambios que se han venido anunciando no se han operado con la celeridad prevista, puesto que ni las prácticas de gobierno ni el desplazamiento de actores políticos han sido tan intensas, podemos concluir que la actual situación actual a lo que sí conduce aceleradamente es a la heterodoxia como mecanismo de adaptación a la realidad cambiante.

Si observamos los diferentes casos nacionales nos encontramos con que las corporaciones siguen participando en la vida política —si bien con su poder disminuido—, las decisiones siguen tomándose teniendo en cuenta tanto el mercado como la regulación, y los actores tratan de reescribir su proyecto en medio de la tradición y la perplejidad. Esto nos recuerda ciertamente la heterodoxia, los puntos intermedios entre las alternativas polares, pero también nos habla de la configuración de una actitud —entre gobierno y actores— de respuesta pragmática, que no se violenta ante la coexistencia de fórmulas obsoletas, ni ante propuestas de diversa filiación teórica. Todo lo cual hace que esta actitud fuerce hasta los límites de la elasticidad la lógica cohesionadora de las actuales estructuras sociales, siendo el rebasamiento de los límites un riesgo que acompaña al pragmatismo; sin embargo, esta actitud es una tercera posibilidad de encuadramiento de los fenómenos sociales del presente.

Finalmente, frente a los dos bloques analíticos que se ha intentado describir y también frente a la actitud pragmática, habría otra forma de ver estas situaciones que pondría en cuestión la integración y congruencia global entre los fenómenos que componen el hecho político.

La última afirmación hecha remite a una última problemática, la de la integración, funcionalidad o congruencia global entre los

elementos que componen el hecho político. No cabe duda que los fenómenos que ahora se diagnostican como referidos a una situación de tránsito —de transición— pueden también ser comprendidos como fenómenos que dan cuenta de los límites de la articulación de la realidad, de las visiones globalizantes y de las expectativas de generalización.

La captación del fenómeno político como algo casuístico, fragmentado, no solucionable en su totalidad, sino sólo en su especificidad, es una perspectiva que a fuerza del fracaso de los modelos holísticos ha venido abriéndose paso, aunque para ser honestos, más como una tentación hermenéutica que como una práctica factualmente reconocible.

Frente a ella parece que el dilema que se abre es como superar el fragmento, ya no como necesidad teleológica, sino como posibilidad constructiva.

Una nueva visión secularizada de la política implica interrogarnos por su sentido —una vez que se ha reconocido que éste no preexiste a la voluntad— y por sus posibilidades de construcción en nuestra realidad específica, esto obliga también a reconocer nuestras desventajas. Las actuales elaboraciones teóricas sobre la transición se han hecho a partir de contextos bastante distintos al nuestro, la información que poseemos de contextos similares al de nuestro país es bastante más escasa. De lo anterior se sigue como necesidad una actitud de cautela antes de las generalizaciones y de mayor atención a la observación empírica.

Cautela teórica y observación empírica fueron las actitudes que tomamos a lo largo del seminario, de sus resultados planteamos una hipótesis común: la heterodoxia como característica dominante del proceso de transición de la política mexicana. Previamente establecimos algunos caminos a través de los cuáles pretendimos hacer el análisis. Si las transformaciones actuales que se están experimentando en la política mexicana las ubicamos en los dos ámbitos en lo que se expresa —el gobierno y el régimen político—, nos encontramos entonces con una estructura de fenómenos que requieren ser analizados de manera específica para después integrarlos en un intento explicativo de las perspectivas globales de la política mexicana.

Un primer fenómeno que había que analizar es el de la transformación de las acciones de gobierno —aquí referidas genéricamente bajo el término de gestión gubernamental— y el vínculo de estas

prácticas con la sociedad; así, el primero de los trabajos que se presentan en esta línea lleva por título "La transformación de las relaciones Gobierno-Sociedad". En él se parte de considerar que son tres ejes a través de los cuales se puede ubicar la transformación de las prácticas de gobierno: los cambios en la política económica, en la política social y en los mecanismos de negociación y acuerdo con los sectores sociales

Después de analizar las principales tensiones que sobre estos ejes temáticos ocurrieron a lo largo del sexenio 1982-1988 y la prolongación y adaptación de sus tendencias en el año de 1989, este estudio concluye que parece difícil que el actual proyecto "neoliberal" de gobierno pueda transformarse en práctica real y que, en consecuencia, lo más probable es que resulte una combinación de modelos y fórmulas heterodoxas de elaboración de las acciones gubernamentales.

Uno de los puntos nodales en la transición de las prácticas gubernamentales está constituido por la nueva definición y nuevo perfil de la política social; en relación a ella Pedro Moreno S. elaboró el estudio "Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México". Este análisis toma como punto de partida las tendencias experimentadas en el periodo 1980-1989 por el gasto público en materia de desarrollo social; intentando establecer sus perspectivas en el mediano plazo, llega a la conclusión que las estrategias puestas en práctica durante el sexenio de Miguel de la Madrid y en el primer año de gobierno de Salinas responden a un proyecto político único y que están orientadas a tener como eje de estructuración el mercado.

Sin cuestionar a priori la validez de este planteamiento, Moreno encuentra que el problema fundamental radica en la brusca disminución del gasto público en bienestar social, cuando los mecanismos de mercado se encuentran insuficientemente desarrollados sin haber demostrado aún su validez y eficacia, generándose con ello un deterioro más que proporcional en los niveles de vida de la población mayoritaria.

Dado que se ha podido constatar que el cambio de estrategia en materia de política social no responde exclusivamente a un problema de escasez de recursos, sino que está asociado a un cambio de orientación del conjunto de las acciones de gobierno, un aspecto que resulta crucial en estas transformaciones es el del tratamiento hacia la clase trabajadora. Los intentos para modificar la estructura

industrial parecen requerir de adecuaciones paralelas en las relaciones laborales, de este análisis se ocupa el trabajo "Política Laboral y Proyecto de Gobierno" que de manera conjunta elaboraron Graciela Bensunsan y Gerardo Zamora.

Los autores antes señalados enfocan el análisis de esta problemática a partir de la política salarial, los conflictos sindicales y la legislación laboral; a través de ellos encuentran cómo se ha venido estructurando un proyecto de gobierno no siempre hecho explícito.

Otro aspecto nodal de las transformaciones que está experimentando el país es el de sus relaciones económicas con el exterior. Los apremios de la deuda externa y las cambiantes condiciones del mercado internacional indujeron al gobierno mexicano hacia la liberalización de su comercio exterior. La evaluación que este proceso ha tenido, así como sus perspectivas futuras centradas en la negociación de las relaciones comerciales con los Estados Unidos, es el trabajo que presenta Gustavo Vega Cánovas.

Otro conjunto de artículos tiene como eje de estructuración los impactos sobre el sistema político mexicano. Las elecciones de julio de 1988 marcaron, entre otras cosas, la irrupción de un nuevo actor político: el llamado neocardenismo. Del análisis de su gestación y su posible presencia en la transformación del sistema político es de lo que se ocupa el trabajo que con el título de "Neocardenismo y Transición Política" elaboró Víctor Manuel Durand P.

Es claro que el proceso manifiesto en las elecciones federales del 88 abre una serie de interrogantes sobre la transformación de la política mexicana en general y sobre el papel que en ella desempeñen los procesos electorales, con el título de "Modernización Política y Reforma Electoral", Juan Reyes del Campillo analiza las posibilidades de este binomio.

Finalmente, la interrogante sobre las posibilidades de lo electoral implica el cuestionamiento sobre los partidos políticos, como sus actores principales. Analizar las tendencias y orientaciones previsibles de los tres principales partidos, es el objetivo del trabajo "Los partidos de la transición", realizado por Jorge Javier Romero Vadillo.

## La transformación de las relaciones gobierno-sociedad

Manuel Canto Chac

---

Parece existir un amplio consenso en torno a que uno de los temas centrales de la discusión política de nuestros tiempos está relacionado con el papel que tiene, puede y debe tener el gobierno en la gestión de los asuntos sociales, tema que necesariamente apela a otro de carácter más general el de las transformaciones en la relación gobierno-sociedad.

Esta discusión se inicia en nuestro país justamente cuando se ha llegado al cenit del activismo gubernamental con la nacionalización de la banca. El agotamiento del desarrollo estabilizador planteó serios desafíos al futuro del crecimiento económico nacional y a la legitimidad estatal, el gobierno mexicano respondió al desafío ampliando sucesivamente las esferas de su acción desde el setenta hasta inicios de la década de los ochenta. A partir de la nacionalización de la banca y la modificación del vínculo político entre gobierno y empresarios al que dio lugar y, también, el giro experimentado en el contexto internacional, los gobiernos mexicanos van diseñando una serie de correctivos, de respuestas, de adaptación a las nuevas condiciones de tal suerte que, a lo largo de un sexenio se van transformando rápidamente de correctivos en programa, de respuestas en propuestas, de adaptación en estrategia de gobierno. Así, lo que fue reordenamiento económico se transformó en perspectiva de cambio estructural, lo que fue saneamiento de las finanzas públicas se convirtió en redefinición de la acción económica

gubernamental y, finalmente, lo que empezó como reforma administrativa terminó como reforma del Estado.

Sobre el asunto señalado la interpretación más usual es que el proceso actual no es otra cosa más que la transición del "Estado intervencionista" al "Estado neoliberal", creo que el planteamiento simplifica más allá de lo necesario el problema, sin negar que importantes postulados del neoliberalismo se hayan convertido por hoy en propósitos de gobierno, me parece que la realidad política del país es bastante más compleja y que el neoliberalismo, como propósito de gobierno, encuentra serias dificultades para transformarse en práctica de gobierno.

Refiriéndome de otra manera a lo anterior, podría decir que en la actualidad la acción gubernamental en México está pasando por un proceso de transición en el que los teoremas construidos después de las reformas cardenistas, y reactualizados en la década de los setenta, ya no alcanzan a sintetizar los conflictos, a la vez que las propuestas neoliberales no alcanzan a concretizarse, dando lugar a una serie de tensiones cuya resolución —si es que ésta es posible— sólo puede ser alcanzada por un nuevo modelo de gestión gubernamental que contenga y supere los modelos del "Estado Social" y del "Estado Neoliberal".

Un modelo como el anterior seguramente implicaría una nueva relación gobierno-sociedad cuya eficacia, si bien es altamente deseable que coincida con la democratización de este vínculo, no necesariamente depende de ello.

Con el fin de discutir las afirmaciones anteriores este ensayo ubica como eje fundamental el análisis de la gestión gubernamental, más en particular, pretende analizar el proceso de transición que llevó a los planteamientos del actual gobierno. Para ello se parte de un balance del sexenio 1982-1988, enseguida se analizan los propósitos centrales del actual sexenio para, finalmente reflexionar sobre sus perspectivas. El análisis se realiza a partir de tres ejes fundamentales: la política económica, la política social, y los mecanismos de negociación.

Inicialmente, trataré de explicitar algunos problemas teóricos que subyacen en el análisis, enseguida, me referiré a los gobiernos de los setenta, posteriormente presentaré algunas consideraciones sobre el periodo 1982-1988 y sobre lo que va del presente sexenio para, finalmente, presentar algunas reflexiones sobre sus perspectivas.

## El problema general

La década de los ochenta ha puesto en evidencia que la edad de oro del Estado-Síntesis ha quedado atrás. Si el siglo XX logró salir de sus conflictos a través de combinar eficazmente Ciencia y Estado —el amenazante binomio previsto por Nietzsche— el siglo XXI tendrá que sobrevivir, si ello es posible, con una nueva alternativa que supere la crisis de ambos

A final del siglo es evidente que el conflicto social ya no es superable a través de la acción supletoria de los gobiernos; la expansión de las funciones gubernamentales ya no es capaz de sintetizar las contradicciones que la crisis va multiplicando y, en consecuencia, el Estado va siendo desplazado como actor central de la escena, sin que hasta el presente esté claro cuál es el papel que le tocará desempeñar en las décadas venideras

Este desplazamiento de la centralidad de los Estados ha sido leído mayoritariamente como una vuelta al liberalismo, como la retirada del Estado social y la vuelta del “Gendarme de Noche”; da la impresión que la discusión entre estas dos posibilidades de ninguna manera alcanza a agotar las alternativas del presente y que es necesario un poco más de historia para poder avanzar en la discusión teórica, en tanto, sólo se puede hablar de algunas certezas e incertidumbres que la década de los ochenta deja a los noventa, veamos algunas de las principales.

Parece que el complejo de prácticas llevadas a cabo por la mayoría de los gobiernos durante este siglo puede sintetizarse en la trilogía:

- Regulación económica.
- Protección social.
- Negociación corporativa.

## La regulación económica

Uno de los supuestos básicos de la gestión gubernamental era la capacidad de control, de “gobierno” de la economía por medio de la inducción del comportamiento de los agentes privados, hoy en día es algo comunmente aceptado que los dispositivos keynesianos para el control de la economía se han vuelto obsoletos.

“La suposición fundamental de este concepto de política era el de reacciones de conjunto flexibles, en el sector privado, con respecto a señales estatales en el ámbito de la demanda efectiva. Este concepto de la política se ha visto en dificultades y finalmente se precipitó en la crisis cuando el sector privado no respondió a señales políticas estatales con reacciones de conjunto sino con reacciones de precios” (Altvater).

La “politización de la economía” (Offe) al aparecer como incapaz de conducir al crecimiento económico, va generando la nueva creencia en que el retorno del mercado es la clave para la superación de la crisis, sin embargo, tanto teórica como prácticamente no se alcanza a ver cómo la imposible vuelta a la “libre competencia” sea capaz de responder a requerimientos tales como el de la transición entre dos patrones tecnológicos que requiere de la actuación de la autoridad central y de la redistribución de cargas entre sectores sociales (Fanjzylber, 1983), o bien el de la reinscripción y reubicación en los mercados internacionales.

Si bien ya nadie se atreve a plantear la expansión del “sector público” como llave mágica de solución a los conflictos económicos, la abstención total del mismo (o el mercado como llave mágica), se ha convertido también en instrumento retórico que nadie puede proponer seriamente como salida.

Lo anterior hace que hoy en día, con respecto a la acción económica del gobierno, queden planteadas multitud de interrogantes, tal vez algunas de ellas podrían ser: ¿Cuál es el nivel necesario de acción gubernamental en la economía?, ¿hay algún punto de equilibrio entre desregulación y fomento gubernamental?, ¿cuáles son los problemas económicos que son gubernamentalmente manejables y cuáles no?, ¿hay algunos mecanismos innovadores que pueden volver eficaz el desempeño económico de los gobiernos?

### **La protección social**

No cabe duda que otra de las funciones principales de los gobiernos en el siglo XX fue la protección social, llegándose a llamarle la “procura existencial” (García Pelayo).

Hoy en día parece que se tiene la certeza de que las modificaciones institucionales en la relación capital-trabajo, ocurridas a lo largo del presente siglo y cuyo mantenimiento y expansión eran objetivo de la política social, introducen rigideces que no permiten

el incremento de la productividad y que demandan recursos que entran en competencia con los que requieren las nuevas inversiones.

El acuerdo sobre la flexibilización de las relaciones capital-trabajo, además de cuestionar los mecanismos de negociación o intercambio entre gobiernos y corporaciones, cuestiona a su vez la definición de la política social que de un mecanismo de "socialización" de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo y, en esa medida, como elemento de intercambio con las corporaciones, se trueca en un mecanismo de compensación de los déficit sociales generados por la competencia económica, esto es: se transita del *intercambio* hacia la *asistencia*, de una política generalizante a una particularizante hacia ciertos estratos sociales.

Es evidente que este tránsito no puede estar exento de contradicciones, y la principal de ellas tiene que ver con la legitimidad. Si bien hasta ahora hay ejemplos de que se pueden lograr recortes en las prestaciones de manera negociada es evidente que este mecanismo tiene límites y que por tanto podríamos preguntarnos:

- ¿existe un nivel de bienestar por debajo del cual el acuerdo es imposible?
- ¿hasta qué punto eficacia en el control y consenso pueden prescindir de la política social?
- ¿hasta qué punto son resolubles por vía de la política social los problemas y tensiones que genera la desigualdad social?

### **La negociación corporativa**

El pacto corporativo, como mecanismo de negociación y representación de intereses, ya no alcanza a contener las demandas de participación; los acuerdos entre los tres sujetos fundamentales (gobierno, empresas y sindicatos) van perdiendo su fuerza vinculante, con lo que disminuye su posibilidad de contribuir a arrojar rendimientos positivos de gobierno.

Paralelamente, la misma reproducción del pacto corporativo se ve seriamente amenazada por los dos elementos señalados anteriormente: las dificultades para el control de la economía sustraen materia de acuerdo y, la disminución del carácter generalizante de la política social limita el intercambio entre gobierno y sindicatos,

con lo que las posibilidades de acuerdos y compromisos de macronivel entre los sujetos fundamentales tienden a desaparecer y con ello tienden a la vez a desdibujarse los mecanismos tradicionales de participación en la toma de decisiones.

La otra vía para el acuerdo y participación en la toma de decisiones, la competencia partidaria, también presenta serios desafíos y déficit de funcionalidad y aun de legitimidad, la complejización de la arena política y la tensión entre representación de intereses clasistas, por un lado, y búsqueda de apoyos electorales pluriclasistas, por otro, ha dado lugar, en los sistemas políticos competitivos —y tal vez aun en los de competencia limitada— a la pérdida de fidelidades partidarias (Offe)

Frente a esta doble situación problemática es evidente que surgen interrogantes tales como:

- ¿cómo se podrán redefinir los interlocutores de las decisiones gubernamentales?
- ¿es posible pensar la reforma de los sistemas corporativos?
- ¿hasta dónde una apertura a la competitividad puede prescindir de las corporaciones?

Es claro que en un cambio epocal, como el que seguramente estamos experimentando, resulta más difícil de lo normal para el análisis asumir compromisos teóricos fuertes como punto de partida, los puntos anteriores no son más que constataciones de algunos de los cambios que se están experimentando en la relación gobierno-sociedad y que, más allá de lo señalado, involucra tanto valores como instrumentos.

El debate —evidentemente aún no resuelto— sobre la Democracia, la Pluralidad y el Consenso, mueve de un lado hacia otro las concepciones sobre la gestión gubernamental, oscilando entre el requerimiento de acciones que pongan condiciones “reales” para la concretización de valores y el requerimiento de establecer “reglas fijas de juego”, entre la habilitación sustancial y la habilitación formal (Jessop).

Parece también evidente que el debate actual aún no logra superar los términos de la discusión entre Estado de Derecho y Estado Social de Derecho, pero, relativamente al margen del problema “teórico”, aparece un fuerte problema “práctico”: el de la pérdida de referentes para el cálculo de la acción política y la consecuente

pérdida del horizonte de predictibilidad, de lo cual desacuerdos sobre las formas de representación, sobre la participación en la toma de decisiones y sobre los problemas gubernamentalmente manejables son sus manifestaciones.

Lo anterior lleva también a proponer que desregulación, flexibilización y regateo entre ciudadanos, no son más que estaciones de un recorrido mucho mayor, que sin embargo, por ahora parece agotar en ellas sus objetivos.

### **La situación hacia 1982**

Hacia fines de la década de los sesenta el llamado milagro económico viene presentando claros signos de agotamiento, en la versión de los diferentes analistas (Ibarra, Hansen, Reynolds) se hace necesario una rectificación del modelo del "desarrollo estabilizador junto con una necesaria redefinición de los marcos de la acción política, aparece planteado un dilema entre democracia y autoritarismo (González Casanova, Reyna, Flores Olea, etcétera).

Veinte años después, ni podemos considerar que se encuentra ya perfilado un nuevo modelo de desarrollo económico, ni las alternativas polares entre democratización y autoritarismo se han definido con claridad, parece entonces necesario preguntarse qué es lo que ha cambiado hasta ahora y hacia dónde, tendencialmente, apuntan las perspectivas de la acción gubernamental.

Frente a los avisos de la inminencia de la crisis y los reclamos de mayores libertades, el régimen político ha respondido con diversos intentos de innovación cuyo eje fundamental ha estado basado en la recuperación de la capacidad de crecimiento económico, sabedor que la estabilidad política del periodo posrevolucionario ha descansado en la expansión económica y en la movilidad social inherente al crecimiento, éste se ha convertido en el referente principal de los gobiernos desde 1970.

Con el sexenio que inicia en 1970 la preocupación básica es la de profundizar en la línea de acción de los gobiernos posrevolucionarios, recuperando para el propio gobierno su papel de agente central en el impulso a la producción y en la redistribución del ingreso.

Frente a la crisis que se avizoraba la estrategia fundamental era la de, a través del gasto público convertir al gobierno en la locomo-

tora que arrastrara tras de sí a la inversión privada, sus apoyos fundamentales serían una alianza posrevolucionaria integrada por obreros, campesinos, empresarios nacionalistas, profesionales, etcétera, que posibilitaría una estrategia de recuperación del ritmo de crecimiento, la modernización del aparato productivo y el mejoramiento en el bienestar de la población, y que sería reforzada por la ampliación de la política social y la institucionalización de la negociación tripartita (Echeverría).

Sin embargo, la alianza revolucionaria propuesta por Echeverría, si es que en algún momento existió, no tuvo la capacidad de atraer en torno a su proyecto al capital privado, precipitándose la crisis económica y abriéndose una profunda brecha en las relaciones entre el gobierno y los empresarios.

El periodo sexenal siguiente sería de rectificaciones, aunque también de algunas continuidades. Aparece de nuevo como eje del proyecto la recuperación del crecimiento económico, para lo cual se hace necesario un arreglo entre las fuerzas sociales fundamentales, una "alianza para la producción" en términos de la propuesta de López Portillo

Para el logro del propósito fundamental de incremento en la producción resultaba necesario mejorar la eficiencia del aparato gubernamental, llevar adelante una profunda reforma administrativa en la cual tiene un lugar privilegiado la planeación, mayor racionalidad en la administración pública y reglas más claras del juego —a través de la planeación— serían apoyos fundamentales para la recuperación del crecimiento económico, la amplitud del nuevo proyecto se vería completada por una reforma política que abriera canales de expresión a las diversas demandas de las nuevas formaciones políticas.

De esta manera el gobierno de José López Portillo hace una propuesta de racionalidad económica, administrativa y política que en su conjunto permitiera salir de la crisis, el crecimiento y, finalmente, consolidarlo, correspondiendo un tercio del sexenio a cada uno de estos propósitos

La posibilidad de éxito se consideraba garantizada por la abundancia de los recursos petroleros que dotarían al gobierno del margen de maniobra de que careció en el sexenio anterior.

Sin embargo, de nueva cuenta el proyecto gubernamental demostró su impotencia frente a la realidad, después de las elevadas tasas de crecimiento económico siguió la depresión, ahora al

incremento en el gasto en vez de inversión privada se respondió, no sólo con aumento en los precios, sino con especulación y fuga de capitales. La oportunidad presentada por los recursos del petróleo escapó por la frontera, el intento de frenarla —vía la nacionalización de la banca y el control de cambios— resultó, al parecer, bastante tardío y contribuyó a ahondar las diferencias entre el gobierno y los empresarios, éstos últimos se encontraron con que a través de las décadas de crecimiento estable habían delegado demasiado su poder político en el gobierno y que éste podía disponer libremente de él en cualquier momento.

Por lo que hace a la política social, ésta correrá la misma suerte que el gasto público, cuando el futuro aparece promisorio el gasto en bienestar social se expandirá y cuando aparecen los síntomas de estancamiento se contraerá, se puede decir que la política social también experimenta la estrategia de freno y arranque que caracterizó a este periodo.

Asimismo se puede afirmar que si bien durante este periodo —y en particular durante el auge petrolero— sirvió la política social como medio de negociación con las corporaciones, al parecer estas no se preocuparon mucho por las fluctuaciones que se operaban en este campo.

Podría ser que la imposibilidad de establecer una nueva senda de desarrollo impidió que el gobierno mexicano pudiera rehacer eficazmente el pacto corporativo, la ausencia de un acuerdo nacional, por mínimo que éste fuera, así lo hace pensar, así como los sucesivos fracasos de las diferentes versiones del tripartismo. Esta situación genera a su vez un desgaste del propio pacto en el cual fracasan los intentos por renovar a las cúpulas obreras y el sector empresarial resulta cada vez más difícil de inducir hacia la adhesión al proyecto del sector público.

Después de esos doce años de búsqueda de alternativas a la crisis, el panorama político económico del país se podía agrupar en tres problemas-eje fundamentales:

1) la ausencia de un nuevo modelo de acumulación que permita el crecimiento sostenido. Hasta ese momento, se intentó, a través del gasto público, reorientar el eje de la acumulación económica, sin embargo el crecimiento del gasto público dio lugar a auges efímeros que tendían a “autoderrotarse” (Casar) en periodos más cortos redundando los intentos de expansión en déficit de las

finanzas públicas, déficit en el sector externo y estancamiento en la producción;

2) los intentos de reformar la gestión gubernamental no pudieron sobrepasar la ausencia de racionalidad caracterizada por la falta de congruencia entre las acciones de las diferentes agencias de gobierno, el control adecuado a las dimensiones del aparato de gobierno y la falta de congruencia entre necesidades de recursos y rendimientos positivos de gobierno, tal vez no habría que dejar de señalar también la distancia entre la normatividad y las prácticas, todo lo cual se expresaba en la brecha entre objetivos de gobierno y resultados obtenidos;

3) las dos dificultades anteriores expresan, a la vez que profundizan, un vacío fundamental, el del acuerdo nacional, la ausencia de un proyecto que conjunte las voluntades de los diferentes sectores sociales y las estrategias de la acción gubernamental.

En el cenit del activismo gubernamental —expresado en la nacionalización de la banca— inicia el brusco descenso y modificación de la gestión gubernamental: la “política para todos” había tocado a su fin, abriéndose las interrogantes sobre el futuro de las iniciativas gubernamentales, mismas que tendrían que hacer frente a las nuevas demandas sociales surgidas a partir de la incertidumbre:

- de ampliación del horizonte de predictibilidad y, por tanto, reglas fijas de juego en el largo plazo;
- de participación en la toma de decisiones fundamentales;
- disminución de la centralización del poder político, tanto en el territorio como en la figura presidencial

En este contexto se inicia la revisión de la gestión gubernamental.

### **La transición**

Es ya bastante común la idea que el sexenio 1982-1988 implica una transición en la gestión gubernamental, ha esta idea sólo añadiré dos elementos:

1) que la transición específica que se opera en este sexenio no es algo planeado, sino que más bien se trata del resultado de un proceso

de adaptación defensiva frente al cambiante contexto nacional e internacional,

2) que la transición implica no solamente el paso de un “estilo” de gestión gubernamental hacia otro, sino que en ello va presente un cambio de racionalidad en la relación gobierno-sociedad, racionalidad que –llevada a sus últimas consecuencias– implicaría una transformación del régimen político.

### La regulación económica

Son tres las acciones del sexenio a través de las cuales se puede ubicar el cambio de perspectiva de la actuación económica del gobierno:

- 1) la posible sustitución de la política industrial por la monetaria y fiscal como ejes de la política económica;
- 2) la disminución del papel del gobierno como empresario;
- 3) la sustitución del gasto público por la demanda externa como elemento dinamizador de la economía

Cuando inicia su gobierno Miguel De la Madrid parece que se ha llegado a la conclusión de la imposibilidad del crecimiento inducido por el sector público y la necesidad de encontrar fórmulas que incorporen mecanismos de mercado.

De la Madrid formula una propuesta para su sexenio que encierra un doble propósito y en la cual subyace a su vez una doble lógica: a corto plazo se establece el Programa inmediato de Reordenamiento Económico y, a mediano plazo, el Cambio Estructural. En el diseño del primero parece estar más presente una perspectiva de política económica basada en las políticas fiscales y monetarias: en el diseño del segundo esta presente aún la idea de un Estado activo, de una inducción selectiva del crecimiento económico, sustentada en la política industrial

La hipótesis que sugiero es que durante el sexenio de De la Madrid el reordenamiento económico se fue extendiendo más allá de lo programado y el “cambio estructural” con crecimiento económico aplazándose en la misma proporción, hasta el grado en que la lógica del PIRE se convierte propiamente en la del cambio estructural.

De otra manera, durante el periodo de referencia se da una sorda confrontación entre dos perspectivas, por un lado aquella que sostendría la intervención gubernamental —aunque por supuesto sin “excesos” y con correctivos— y, por otro lado, aquella que sostendría el diseño de las políticas públicas a partir de estrategias de mercado. Termina imponiéndose la segunda perspectiva, aunque a costa de no poder realizar su ortodoxia neoliberal: paso a tratar de fundamentar estas afirmaciones.

El PIRE se proponía tres objetivos fundamentales:

- 1) abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria,
- 2) proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico,
- 3) recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes (PND, 1983, p 119).

La estrategia propuesta para estos propósitos parece que tiene como eje fundamental la disminución del gasto público y su reorientación con criterios de selectividad.

El supuesto inicial de la planeación era que la estrategia contraccionista del PIRE sentaría las bases para el posterior cambio estructural, el que me parece encontrar con mayor precisión en el Programa Nacional de Fomento Industrial que se planteó los siguientes objetivos:

- conformar un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior,
- configurar un esquema tecnológico más autónomo;
- racionalizar la organización industrial.

Como estrategia contemplaba una combinación de medidas de fomento, protección y regulación, aunque las primeras se consideraban como las más importantes.

Parece evidente que la combinación de ambas lógicas: estabilización y crecimiento no se pudieron realizar a lo largo del sexenio, por lo que hace al crecimiento bastaría con hacer mención a tres indicadores, tal como se señala en el cuadro 1

La contracción resultante de los intentos de estabilización, la disminución del gasto público y las respuestas inmediatas que se fueron dando a las vicisitudes que enfrentó la economía mexicana en el contexto internacional dieron lugar a que finalmente pre-

## CUADRO 1

PIB total, formación bruta de capital fijo y PIB manufacturero  
(% de crecimiento respecto de 1982)

|                      | 1983 | 1984  | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|----------------------|------|-------|------|------|------|------|
| PIB <sup>a</sup>     | 4.2  | 0.4   | 0.6  | -0.6 | 0.2  | ND   |
| FBKF <sup>b</sup>    | 27.1 | -22.6 | 13.3 | 31.0 | ND   | ND   |
| PIB man <sup>c</sup> | -7.8 | -3.3  | -2.5 | -3.1 | -1.4 | ND   |

Fuente: Nafinsa, *La Economía Mexicana en cifras*, 10ª edición, México, 1988.

<sup>a</sup> Cuadro 3.14

<sup>b</sup> Con base en datos cuadro 3.25

<sup>c</sup> Cuadro 3.13

valecieron los objetivos fiscales y monetarios sobre la estrategia de desarrollo industrial, del objetivo inicial señalado en el PND de conformar un número patrón de acumulación se termina en 1988 con la siguiente evaluación de la política industrial. "Durante 1983 y 1988, la política de fomento industrial y comercio exterior se orientó a defender la planta productiva y el empleo, estimular la demanda interna para incrementar los niveles de utilización de la capacidad instalada, contribuir a solucionar los problemas de endeudamiento y liquidez de las empresas, resguardar la permanencia de las fuentes de trabajo y fomentar una mayor penetración de los productos nacionales en el mercado externo" (PND, 1988, p. 290).

La idea de avanzar hacia un nuevo patrón de industrialización fue siendo paulatinamente sustituida por la de la "defensa" de la planta instalada y de la atracción de los capitales por medio de condiciones propicias, renunciando —en apariencia— a utilizar criterios de inducción y selectividad.

El otro elemento que expresa la transformación que se va operando en la gestión económica es el de la actuación del gobierno como empresario, en cuanto a esto se podría decir que lo que inició como un ajuste de las finanzas públicas terminó como una postura de rechazo a la acción empresarial del gobierno, veamos la situación que enfrentaba el gasto público, de acuerdo a lo señalado en el cuadro 2.

La debilidad de las finanzas públicas, como consecuencia de la presión ejercida por el servicio de la deuda, llevó inicialmente a

## CUADRO 2

Composición del gasto neto presupuestal del sector público  
(Participación porcentuales)

|                   | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|-------------------|------|------|------|------|------|
| Gasto programable | 56.2 | 58.9 | 57.4 | 50.6 | 45.8 |
| Pago de intereses | 33.3 | 31.2 | 32.9 | 41.7 | 47.5 |
| Otros             | 10.5 | 9.9  | 9.7  | 7.7  | 6.7  |

Fuente. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, citado en PND *Informe de Ejecución Avance 1988 y Balance Sexenal*, SPP-FCE, México, 1988.

revisar las dimensiones del sector paraestatal con el criterio –tal vez– que expresaba el entonces subsecretario de Programación y Presupuesto cuando señaló la necesidad de un “cambio de criterio respecto a la función de la empresa pública, haciendo que de productora de déficit y subsidios pase a ser productora de excedentes que ayuden a financiar la actividad del Estado” (SPP, 1986, p. 245).

Los especialistas del tema coinciden en señalar que un diagnóstico preciso a partir de la evolución de lo realizado no es posible aún, entre las características que se señalan del tipo de empresas desincorporadas se encuentran:

“En el caso de las ventas parece claro que el Estado decide desprenderse fundamentalmente de empresas que alguna vez pertenecieron al sector privado .”

Con las liquidaciones parecería darse una situación inversa, donde casi el 60% de las empresas (de las liquidadas) fueron creadas por el Estado.

El Estado parece haber decidido dejar su participación en todas las actividades productoras de bienes de consumo duradero y algunas de insumos y bienes de capital” (Casar y Peres, pp. 161 y 168).

Otro estudio realizado sobre las operaciones de 1983-1984 concluía que:

“El proceso de liquidación y venta de empresas paraestatales en México parece responder más a una efectiva racionalización del sector que a una privatización general de la industria pública” (Machado y Peres, p. 65).

Los mismos autores habían señalado como una característica importante a tener en cuenta, que:

“No se han puesto a la venta empresas que, de acuerdo con la política del PRONAFICE, están en ramas de participación estatal prioritaria o exclusiva. Sí se venden empresas de ramas de participación complementaria o recomendable” (Machado y Peres, p. 66).

Es posible que los posteriores procesos de desincorporación de paraestatales hagan modificar estas conclusiones, lo cierto es que en el sexenio de De la Madrid la desincorporación pareció estar orientada por un proceso de racionalización del sector paraestatal pero que, junto con ello, tocó un elemento central del gobierno postrevolucionario, planteó la posibilidad de futuras revisiones del sentido de la empresa pública. Ya no se trataría más de un asunto de protección social (al empleo o al consumo), de ahora en adelante será un problema de rentabilidad y con ello se preparaba la asunción de definiciones más específicas sobre la actuación del gobierno como empresario.

El tercer elemento que nos caracteriza las transformaciones experimentadas por la gestión gubernamental en el sexenio 1982-1988 es la apertura al exterior, expresada básicamente en el ingreso al GATT.

La presión sobre las cuentas externas se sintió a todo lo largo del sexenio, véase cuadro 3.

Como puede apreciarse, el saldo negativo en cuenta corriente sólo podría evitarse a condición de mantener contraída la producción, asegurándose así la depresión de las importaciones ante lo errático del comportamiento de las exportaciones, mismas que pare-

### CUADRO 3

#### Resumen de cuenta corriente

|                            | 1983    | 1984    | 1985    | 1986     | 1987    |
|----------------------------|---------|---------|---------|----------|---------|
| Exportaciones <sup>a</sup> | 3.51    | 7.5     | 9.9     | 15.7     | 8.7     |
| Importaciones <sup>a</sup> | -31.3   | -16.3   | -15.7   | -26.5    | -22.4   |
| Saldo <sup>b</sup>         | 5 418.0 | 4 238.0 | 1 236.0 | -1 773.0 | 3 881.0 |

<sup>a</sup> Tasas de crecimiento con respecto de 1982.

<sup>b</sup> En millones de dólares.

Fuente: Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, con base en datos cuadro 15.1, 10ª edición, México 1988.

cieron crecer fundamentalmente a partir del estímulo artificial que significó el deslizamiento continuo de la paridad cambiaria. La dificultad para que la propia economía generara las divisas que le permitieran crecer de manera sostenida llevó a modificar las relaciones con el exterior (véase en este mismo volumen el artículo de Gustavo Vega Cánovas).

Si la abundancia de recursos petroleros aplazaron un sexenio el ingreso al GATT al considerarse que se podría hacer frente a las presiones del sector externo sobre la economía nacional, en 1985 la presión redoblada de elementos externos e internos, las dificultades para controlar la economía y el intento gubernamental de adaptarse a las transformaciones mundiales condujeron a la decisión de ingresar a ese organismo

Bastante razón tuvo el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado cuando refiriéndose al proceso de liberalización del comercio exterior de México y el ingreso al GATT señalaba que: "... cobran importancia y significado convirtiéndose quizá en la reforma estructural más radical que haya iniciado el país en su historia económica moderna" (CEESP, p 115).

Con esta decisión se marcaban a la vez los nuevos rumbos de la gestión económica: se asumía la necesidad de lanzar a los productores nacionales a competir con la producción extranjera intentando superar así la dificultad estructural de la economía para generar las divisas que requiere su crecimiento, se asume la incapacidad del mercado interior para generar un crecimiento sostenido y se consuma la transformación del "bloque histórico", la separación de las decisiones de gobierno de sus interlocutores tradicionales, lejos quedó el pacto de Chapultepec con el que el gobierno sentó las bases para la sustitución de importaciones, los dos aliados de aquel momento CANACINTRA y CTM ahora se oponían fuertemente al ingreso al GATT y con el fracaso de su demanda dejaron ver que habían perdido su posición histórica y que ahora las decisiones gubernamentales reclamaban nuevos interlocutores

Las tres medidas a las que me he referido constituían la prefiguración de una nueva forma de gestión en la que el abandono de una estrategia de industrialización, la disminución de la actividad empresarial del gobierno y la apertura al exterior anunciaban con claridad el fin del Estado regulador y el inicio de la toma de decisiones a partir de relaciones de mercado, sin embargo hasta tanto no se podía llegar, era demasiado brusco el cambio como para que

lo pudiera admitir la realidad mexicana, antes de fin de sexenio así se expresó en el Pacto de Solidaridad, pero antes veamos otros aspectos que se transformaron en la gestión gubernamental.

### **La política social**

Dado que hay otros trabajos que en la presente obra se ocupan del asunto (*cf.* Moreno, Bensunsan y Zamora) únicamente haré referencia a dos aspectos de carácter general.

El primero se refiere al gasto público en materia de bienestar social. A diferencia de lo ocurrido en los sexenios precedentes el gran competidor del gasto social por recursos no fue el gasto en fomento económico sino el servicio de la deuda externa. Habiéndose ubicado como uno de los principales mecanismos para el control de la inflación el déficit público y dado el escaso margen de gasto "programable" que dejaba el servicio de la deuda, el gasto en bienestar social se vio disminuido con respecto de periodos anteriores, aunque si bien en términos comparativos con las demás agencias, aquellas orientadas a esta función resintieron con menor intensidad los recortes al gasto.

Donde sí se aprecia una modificación sustancial es en lo que se refiere a las prestaciones contractuales. Durante el auge petrolero uno de los rubros que recibieron más impulso fue el del salario indirecto, sin embargo, a partir de 1983 la política de expansión de las prestaciones no sólo se vio frenada sino que empezó a experimentar retrocesos. Bajo el argumento de las dificultades económicas de la empresa y el consecuente riesgo de quiebra, algunos contratos colectivos comenzaron a ser modificados en términos de reducción de las prestaciones que amparaban, la búsqueda de flexibilización en las relaciones laborales comenzaba a asomar en el panorama mexicano.

### **La negociación política**

Desde inicios del sexenio se dibujaron signos que anunciaban la modificación del trato hacia las corporaciones. Mucho se comentó acerca del distanciamiento entre el candidato De la Madrid y la CTM, a todo lo largo del sexenio se pueden apreciar los intentos tanto de

esta central como del Congreso del Trabajo por recuperar el espacio de interlocución con el gobierno que habían perdido. El argumento de cada episodio aparecía ya como bastante conocido: iniciaba con las quejas de las organizaciones obreras por la política económica, enseguida se planteaba la demanda de rectificación y se formulaba una propuesta alternativa, después venía la respuesta gubernamental que criticaba las propuestas, negaba las demandas y terminaba con la aceptación obrera de las decisiones gubernamentales.

Un solo ejemplo, en febrero de 1984 se reunió De la Madrid con los dirigentes del Congreso del Trabajo para discutir el gasto público en bienestar social, después de oír quejas y críticas el Presidente respondió:

“ es muy fácil pedir modificaciones a la política económica del Estado mexicano cuando no se tiene la responsabilidad de afrontar los efectos de opciones irresponsables y carentes de sentido técnico, como lo hacen quienes dicen que la política económica es la que ha provocado los costos sociales” (*Las Razones y las Obras*, Vol. II, p. 145).

Bastante diferente fue la relación con las organizaciones empresariales a las que desde el principio del sexenio daba la impresión que se pretendía compensarlas por la nacionalización de la banca. Desde el PND de 1984 se le asignaba a las organizaciones empresariales un papel destacado en los organismos de consulta para la instrumentación del Plan, se puede decir que durante este sexenio el gobierno tuvo que ir aceptando la incorporación de nuevos representantes empresariales, aun de aquellos que desde antiguo o recientemente habían aparecido con los más sólidos adversarios del gobierno, tal sería el caso de la COPARMEX o el CCE.

Se puede decir que mientras el movimiento obrero se agotaba al confrontarse inútilmente con el gobierno, la representación empresarial se fortalecía y se diversificaba en la medida en que crecía su importancia como interlocutor de la política económica. Durante el sexenio de De la Madrid no fue la ampliación de la competencia partidaria, sino la dureza del gobierno la que originó el desplazamiento de las corporaciones obreras, lentamente se veía cómo el esquema político ya no alcanzaba a abarcar la complejidad de la política nacional.

Sin embargo la transición no había concluido, tanto la regulación como el corporativismo tenían aún mucho que hacer en el panorama nacional, la desregulación no había mostrado ser condi-

ción suficiente para estabilizar el comportamiento de las variables macroeconómicas y la concertación no aparecía como respuesta porque se sabía que en el fondo no había consistido más que en la anulación de uno de los actores del triángulo del poder, el estancamiento productivo, el repunte en el déficit externo, la intensificación de la fuga de capitales hacían ver que la estrategia estabilizadora no había dado sus frutos, es en este marco donde aparecen con nitidez los límites del “neoliberalismo” mexicano, si se querían mantener sus propósitos fundamentales sería a condición de ser ampliamente heterodoxos en las prácticas, así lo demostró la implantación del Pacto de Solidaridad Económica.

### El pacto

Cuando en diciembre de 1987 se firmó el PSE se reconocía implícitamente que las medidas ortodoxas no habían sido capaces de frenar el deterioro de la economía nacional y que para controlar los niveles alarmantes de las variables macroeconómicas había que acudir de nueva cuenta a estrategias de regulación asentadas sobre negociaciones corporativas.

Con el propósito de contener la inflación el PSE se propone una política de ingresos, por medio de la regulación de precios y salarios y una política de estabilización monetaria por medio de la regulación del tipo de cambio, medida —por cierto— bastante alejada del diagnóstico inicial que se había hecho sobre las causas de la inflación.

Pero el PSE significó también que nuevos actores habían cobrado carta de ciudadanía como interlocutores del gobierno, la representación empresarial encabezada final y realmente por el Consejo Coordinador Empresarial, a quien apenas dos sexenios antes se le consideraba como cabeza de la reacción, mezcla de Santo Tomás y escuela de Manchester, como se refería burlescamente el entonces candidato a la presidencia José López Portillo. Atrás había quedado también la disputa con la COPARMEX, llevada a cabo a principios de sexenio, en la que se pretendía quitarle su registro como sindicato patronal y su representación en el INFONAVIT.

Se hacían presentes también los nuevos actores del sexenio, los financieros resurgidos de las cenizas: la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. Hasta el otrora llamado mítico Consejo Mexicano de Hombres de

Negocios bajo del limbo y suscribió el PSE. Evidentemente que se podría ver como un éxito de concertación con los empresarios, pero también se puede ver que esta firma sancionaba el fin de la era en que el gobierno definía los mecanismos de representación de los empresarios, ahora tenía que negociar con la pluralidad de actores, de representantes definidos por ellos mismos.

El caso de la representación obrera fue bastante distinto, cuando a fines de 1987 se firmó el PSE el Congreso del Trabajo había presentado previamente un proyecto de acuerdo, de lo que muy poco —si es que algo— se incorporó al documento final, frente a este hecho las posiciones asumidas dicen mucho por sí mismas:

Para Hernández Juárez, líder sindical de TELMEX, el PSE se impuso sorpresivamente y sin discusión de los líderes obreros (*La Jornada*, 17-12-89, p. 3). Para A. Romo, asesor de la CTM, la alianza entre el Estado y los trabajadores perdió toda vigencia, el Estado actuó como abogado de los empresarios (*La Jornada*, 17-12-89, p. 1). Para Fidel Velázquez la posición era otra “si para los senadores obreros la alianza entre los trabajadores y el Estado está rota, para mi no, ya que no ha habido motivos para romperla” (*El Universal*, 24-12-87, p. 1).

Con el PSE la suerte estaba echada, el programa neoliberal sólo podía continuar con ajustes heterodoxos, pero el programa neoliberal sólo podría mantenerse echando mano, tensionando al máximo la estructura corporativa, reconociendo en ella a los nuevos representantes empresariales, cuya definición no ha dependido del gobierno, y forzando hasta la ignominia, el control sobre la representación obrera.

### **La estrategia del nuevo gobierno**

Puede afirmarse que el sexenio que inicia en 1988 guarda varias líneas de continuidad respecto del precedente, se puede decir que en los propósitos del actual gobierno llega a su ulterior desarrollo y definición la racionalidad de gobierno que de manera balbuceante fue apareciendo en el sexenio de De la Madrid.

No obstante esta mayor definición, los fenómenos a que dio lugar la implantación de las nuevas medidas en el sexenio 1982-1988 presentan nuevos retos a la acción gubernamental y ponen cada vez más altos los límites a la ortodoxia neoliberal. Pareciera

ser como si el ciclo político mexicano comenzara a hacerse impredecible y que, por tanto, las condiciones para la implantación de nuevas estrategias fueron cada vez menos favorables; entre las principales consecuencias negativas que hereda Salinas de De la Madrid se encuentran:

- una depresión mucho mayor que la prevista como consecuencia de las políticas de ajuste, lo que da lugar a que se hable, sin exageración, de los ochenta como una década perdida para el desarrollo, si el PND esperaba finalizar con tasas cercanas al 5% y con un crecimiento del ingreso *per capita* en todo el sexenio, el estancamiento, las tasas negativas del PIB y el decrecimiento conjunto del ingreso *per capita* en el periodo no pueden menos que justificar la afirmación anterior;
- una sanción electoral –como expresión de pérdida de legitimidad– mucho más alta, no solamente de la prevista, sino de la que el régimen político es capaz de soportar;
- un forzamiento de la estructura corporativa del régimen político que pareciera haber perdido su elasticidad y, por tanto, su capacidad de contribuir a la obtención de resultados positivos de gobierno,
- una menor respuesta de los agentes a los que esperaba convocar la nueva estrategia económica: ahorradores con depósitos en el extranjero, capital privado transnacional y capital privado nacional;
- dificultad para generar nuevos mecanismos de legitimación sin tener que ceder control y condiciones propicias para el desarrollo de una oposición no colaboradora.

La respuesta global de la actual administración a esta problemática lleva por insignia *la modernización*, me parece que la perspectiva fundamental que se tiene de la misma es la de una mayor diferenciación funcional de las atribuciones de gobierno como un mecanismo de reducción de la complejidad social por medio de la compensación entre los diferentes subsistemas a fin de evitar que el exceso de demandas centralizadas en el poder político inhiba la gobernabilidad.

### Los propósitos fundamentales

Creo que es válido afirmar que en el nuevo gobierno aparece ya con claridad una nueva racionalidad en la que a éste ya no le

corresponde la habilitación sustancial de la sociedad, sino que su especificidad estaría en la habilitación formal, en el establecimiento de las normas que permitan la calculabilidad, la libre acción de los particulares, “estado de leyes y no estado de planes”. Parece claro que una orientación tal del quehacer gubernamental representa no sólo un cambio de estilo sino que reformula al propio Estado surgido de la Revolución, así parece asumirlo Salinas cuando señala:

“Frente a estas nuevas circunstancias internas y externas, la mayoría de las reformas de nuestra Revolución han agotado sus efectos y no son ya la garantía del nuevo desarrollo que exige el país. Debemos, por ello, introducir cambios en el Estado, promover nuevas formas de organizar la producción y crear nuevos esquemas de participación y de la relación política” (CSG, *1er Informe*)

Dentro de esta perspectiva uno de los primeros elementos a revisar es el intervencionismo gubernamental, la regulación y la acción directa sobre la economía; la propiedad gubernamental aparece más bien como obstáculo al ejercicio de las funciones básicas:

“...no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad a favor del pueblo

“...el punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo” (CSG, 1989).

La condensación de los propósitos del nuevo gobierno podemos analizarlos en función de los tres aspectos que han conducido la presentación:

### **La regulación económica**

Si tomamos dentro de este aspecto los tres elementos considerados (política industrial, propiedad gubernamental, sector externo) nos encontramos con lo siguiente:

La política industrial aparece reducida a su mínima expresión, si hasta en los inicios del sexenio anterior se pensaba como un proceso selectivo, por tanto que implica decisión gubernamental e inducción —a través del fomento— de la acción de los particulares, en la

“política moderna” la expansión industrial aparece como un elemento totalmente subordinado a la decisión particular:

“con base en las ventajas comparativas del país, los sectores más dinámicos y rentables encabezarán el desarrollo industrial en esta nueva etapa. De acuerdo a estas nuevas circunstancias, los recursos del país, y, en particular, la inversión nacional y extranjera, se orientarán conforme a *las decisiones de individuos y de empresas*” (SECOFI, 1990, p. 29, subrayado mío)

Por lo que hace a la propiedad gubernamental de empresas el proceso de desincorporación que se acentúa también parece adquirir un nuevo sentido, puesto que de un intento fundamentalmente de racionalización se estaría pasando a una concepción centrada en la desincorporación de empresas públicas como oportunidad de colocación del capital privado, particularmente de aquel que se encuentre con depósitos externos, al respecto los lineamientos del PND parecen ser bastante claros en el sentido que el gobierno conserve sólo aquellas empresas en las áreas señaladas por el artículo 28 constitucional: comunicaciones espaciales, petróleo y derivados primarios, electricidad, ferrocarriles, banca, así como empresas de servicio social en salud, vivienda y abasto.

Para las demás empresas aparece también claramente señalado el sentido de su desincorporación

“.. además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberalización de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario” (PND, p. 90)

En lo que hace al sector externo, la nueva estrategia de gobierno parece otorgarle la función de arrastre que pretendiera desempeñar el gasto público en el pasado:

La política de industria y comercio exterior estará orientada a promover la modernización del aparato productivo para que eleve su eficiencia y competitividad. Se consolidará la participación de los particulares en la economía y se crearán las condiciones que le permitan a la *inversión privada constituirse en un motor del desarrollo industrial.*” La estrategia para alcanzar este objetivo es el estímulo a la inversión privada nacional y extranjera y el aprovechamiento de las ventajas geográficas, así como .” *un esfuerzo de desregulación en todos los sectores...*” (PND, p. 85).

Del panorama anterior parece que puede válidamente derivarse que en estas definiciones de la racionalidad económica del go-

bierno los instrumentos fiscales y monetarios desplazarán a la política industrial como eje de la política económica.

### **La protección social**

A diferencia del sexenio precedente, en el que inicia en 1988 se pone énfasis de nueva cuenta en la política social, bajo la idea de “Estado Justo”, se plantea como uno de los ejes del programa de gobierno el “Mejoramiento Productivo del nivel de vida”, sin embargo, la concepción que se tiene de política social difiere sustancialmente de la practicada por los gobiernos posrevolucionarios y por la mayoría de los gobiernos a partir de la segunda posguerra, son tres las características fundamentales que se podrían enunciar:

a) la política social aparece —en lo fundamental— como consecuencia de la política económica, ésta se convierte discursivamente en el instrumento por excelencia de aquélla, pero más bien parece que la política social encuentra sus límites en las decisiones de la política económica, ya no se le concibe más a la política social como un instrumento que pueda inducir comportamientos económicos vía expansión de la demanda o el desarrollo de recursos humanos, sino exclusivamente como subsidio del gobierno y del conjunto de la sociedad a los sectores más necesitados;

b) de lo anterior se sigue entonces que la política social ya no aparece como una estrategia para el conjunto de la sociedad sino que ahora adquiere un carácter selectivo en función de los más necesitados, de la pobreza extrema. Este elemento del planteamiento tiene como consecuencia que la política social ya no sea más un instrumento de negociación y acuerdo de macronivel entre gobierno y corporaciones, sino que los interlocutores cambian, se trata ahora de acuerdos de micronivel entre gobierno y grupos sociales específicos demandantes de servicios y prestaciones gubernamentales, acuerdos en los que parecieran no existir reglas fijas de decisión sino más bien criterios casuísticos;

c) el tercer elemento que caracteriza la concepción del actual gobierno sobre la política social es el de la participación de la sociedad en la satisfacción de sus demandas, enunciado que recibe especial aceptación dada la usualmente llamada actitud paternalista del gobierno mexicano, no obstante —antes de valoraciones— este

planteamiento marca otro cambio “estructural” de la política social y que tiene que ver con el pago de sus costos, mientras que en la forma anterior ésta política aparecía como transferencia de ingresos del conjunto de la población más favorecida al conjunto de la menos favorecida y como socialización de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, con el nuevo modelo que implica la participación de la población demandante en el pago de los costos de los beneficios que recibirá, el efecto de transferencia disminuye sustancialmente a la vez que su carácter selectivo hace que vuelva de nueva cuenta al salario el pago total de la reproducción de la fuerza laboral.

Frente a una estrategia económica que pretende realizar la asignación de factores vía el mercado, la política social aparece entonces como un mecanismo de compensación de las insuficiencias del mercado, planteamiento tal vez similar al modelo oeste alemán de la segunda posguerra conocido como economía social de mercado.

### **La negociación de la política**

Ya desde el sexenio anterior se venía dibujando una nueva perspectiva para la negociación política que en el actual alcanza un mayor nivel de especificación:

“La modernización anuncia, también, la renovación de las organizaciones y el surgimiento de nuevas representaciones de grupos emergentes, ámbitos de expresión y defensa de intereses legítimos de muchos individuos (. .) Aceptamos, no sólo sin renuencias sino con beneplácito, que la modernización de la sociedad trae consigo mayor competencia, mayor debate ..” (PND, 1989, p 19).

Pareciera ser entonces que entre los propósitos fundamentales se encuentra el de la sustitución del mecanismo corporatista de negociación por un “mercado político”, varias medidas tomadas desde inicio del gobierno de Salinas en relación a las organizaciones obreras predominantes parecieran confirmar esta tendencia.

Sin embargo, aun a nivel de propósitos no resulta totalmente claro que el objetivo sea el tránsito de una política monopólico-corporatista a otra competitivo-partidaria, puesto que junto a los planteamientos ya señalados se afirma que:

“al concertar el gobierno cuidará el interés de las mayorías, asegurando que exista, en los foros respectivos, una representación adecuada de los intereses que pudieran ser los mas afectados La participación debe ser amplia pero sin restar efectividad al proceso de decisión”.

“Concertar es convencer, es lograr el reconocimiento del interés común (...) Ello no invalida la conveniencia de ejercer la autoridad, o recurrir a las instancias que tengan la facultad para hacerlo, en los casos en que por falta de entendimiento no sea posible asegurar el interés mayoritario con el acuerdo entre las partes” (PND, 1989, p. 49).

De lo anterior se pueden seguir tres observaciones:

- la primera es que estos planteamientos sugieren una doble vía de representación ante decisiones de gobierno: la partida y la de organizaciones sociales lo que alejaría la propuesta del modelo liberal “puro”;
- como consecuencia de lo anterior se plantea el problema de la división de poderes, puesto que algunas decisiones del ejecutivo –en la lógica partidaria– serían controladas por el poder legislativo y –en la lógica de organizaciones sociales– se trataría de un canal directo, no mediado ni controlado por ningún otro poder,
- los dos elementos anteriores confluyen en una dificultad para construir el referente de calculabilidad social, con respecto de las decisiones de gobierno puesto que el ejecutivo mantiene una “reserva” de autoridad, un poder discrecional que le permite decidir lo que se ha de entender por interés mayoritario cuando “... por falta de entendimiento no sea posible asegurar el interés mayoritario con el acuerdo entre las partes” (*op. cit*).

De ahí entonces que sea posible afirmar que, en cuanto a propósitos de gobierno, en lo político la intencionalidad refleja una doble lógica, o tal vez mejor, una superposición de estrategias en las que se pretende hacer compatibles los propósitos de la modernización con la herencia histórica de los mecanismos de control político, propósitos que, como es de esperarse, pueden generar más de una contradicción.

### **Las posibilidades de la modernización**

En este apartado me propongo plantear algunas reflexiones en torno de algunos obstáculos que se pueden presentar al actual programa de modernización.

*Lo económico*

Si se pudiera estar de acuerdo en que al nivel de las pretensiones de gobierno uno de los objetivos centrales es la desregulación de la economía, una de las primeras dudas que asaltan es sobre la posibilidad de alcanzar estabilidad y desregulación al mismo tiempo. Desde diciembre de 1987 la estabilización que ha venido alcanzando la economía depende fundamentalmente del control gubernamental sobre algunas variables fundamentales: precios, salarios y tipo de cambio. Intentando una analogía con lo ocurrido en el sexenio anterior, uno podría preguntarse si no es posible que ocurra algo similar, que lo que aparece como un programa transicional, de corto plazo, termine imponiéndose como orientación de política económica en el largo plazo y que el PECE tienda a convertirse en la nueva modalidad regulatoria de la economía mexicana, pese a las marcas discursivas de funcionarios públicos y empresarios privados.

El otro elemento de duda tiene que ver con las posibilidades de que la demanda externa se convierta en el elemento dinamizador de la economía nacional. Si bien a estas alturas nadie puede proponer la sola atención del mercado interno, resulta también difícil pensar que por el sólo hecho de liberalizar al comercio internacional automáticamente se siguiera un incremento de las exportaciones nacionales, al respecto se pueden esgrimir dos tipos de argumentos: por un lado aquellos que enfatizan la contracción de los flujos internacionales a partir de políticas agresivamente proteccionistas de las potencias (Thurow), con el consecuente marco adverso en cuanto a mercados, precios y productos (Villareal); por otro lado están los argumentos de aquellos que señalan que para conquistar los mercados externos de ninguna manera son suficientes las políticas de liberación (que incluso pueden agravar la escasa participación en el comercio mundial), sino que hace falta el diseño de políticas de industrialización con criterios específicos de selectividad (Fanjzylber, 1989);

El tercer tipo de argumentos económicos tiene que ver con el comportamiento de los agentes privados, una observación del comportamiento de las inversiones en las últimas dos décadas deja la impresión que el discurso privatista no ha sido más eficaz que el estatista en cuanto a la promoción de inversiones privadas, lo

cual puede llevar a concluir que mucho más importante que la variable “confesional” de los gobiernos resulta la variable crecimiento para explicar el comportamiento de los inversionistas privados; también habría que preguntarse si —como consecuencia de lo anterior— lo que va dibujándose en el horizonte es el flujo de inversiones a partir de condiciones propicias o a partir de acuerdos específicos, los mecanismos utilizados en las ventas de paraestatales (no a través de subastas, sino a través de acuerdos particulares con grupos empresariales) hacen pensar más en lo segundo que en lo primero.

En síntesis se puede decir que la práctica de la gestión económica del actual gobierno parece alejarlo continuamente de su discurso “neoliberal”, parece como si la heterodoxia fuera una cárcel de la que no se pueden evadir sus prácticas.

### *La política social*

El otro elemento sobre el que tendrían que abrirse interrogantes es el de la política social, al respecto propondré sólo dos cuestionamientos:

— si bien la disminución de los aspectos que atiende directamente el gobierno, la selectividad de aquellos a los que se dirigen los beneficios y la participación de los beneficiarios en los costos pueden permitir teóricamente la disminución de presiones hacia el gobierno, hay que tener en cuenta, en contrapartida, los elementos que agravan las presiones entre ellos la elevada proporción del gasto público que observe el servicio de la deuda externa y el estancamiento productivo que no alcanza a dar respuesta a las demandas de empleo de la población que año con año se incorpora al mercado laboral, estas dos presiones tienden a multiplicar las demandas de asistencia, por un lado y a disminuir la capacidad de respuesta por otro, con lo que la pregunta es si lo que se disponga será suficiente para canalizar las presiones y para relegitimar la figura presidencial;

— la otra interrogante tiene que ver con las posibilidades que hacia el futuro pueda tener la “flexibilización” de las relaciones laborales, por las luchas registradas en 1989 y parte de 1990 a la impresión que éste proceso ha tocado sus límites, sobre todo cuando se tiene en cuenta la persistencia del marco tecnológico, lo que difi-

culta ofrecer alternativas atractivas para los trabajadores en la negociación de la desregulación laboral, esto último nos lleva al tema de la negociación política.

### *La negociación política*

Si bien, en lo que va del sexenio, las organizaciones sindicales han resultado bastante golpeadas, parece ser que esto también tiene sus límites. Si buena parte del éxito alcanzado por el programa de estabilización ha dependido fundamentalmente de la política de ingresos llevada a cabo, misma que a su vez requiere de un elevado margen de control político (variable clave en la explicación del fracaso de las experiencias sudamericanas), resulta difícil pensar que se pueda forzar mucho más la estructura corporativa y mucho menos que sea posible su desmantelamiento, habría que pensar más bien en una renovación o adecuación del liderazgo en las organizaciones obreras corporativizadas.

Otra situación que hace dudar de la posibilidad de prescindir del aparato corporativo son las dificultades que presenta la ampliación de la competencia partidaria. Los resultados arrojados por los procesos electorales (*cf.* Reyes, Durand en esta misma obra), nos hablan de una doble situación: por un lado la persistencia de la actividad opositora del voto ciudadano y, por otro, la decisión de poner límites en cuanto al reconocimiento de avances electorales de la oposición, pareciera como si el actual gobierno estuviera dispuesto a mantener la "unidad de mando" con el fin de no arriesgar el desarrollo económico, pieza central de su proyecto.

La tercera observación parte de las dos anteriores, pareciera como si las trampas de la heterodoxia pusieran nuevos dilemas a la estrategia de gobierno, en este caso calculabilidad *versus* eficacia. Esto es, la expansión del Estado de Derecho —pieza angular del discurso— no solamente parece no reforzar, sino incluso contrarrestar, las posibilidades de eficacia del programa de gobierno, no hay argumentos teóricos o empíricos que nos puedan asegurar que la ampliación de las libertades ciudadanas daría como resultado mayor aceptación del programa económico del gobierno, lo que lo obligaría a buscar formas mixtas, combinadas, heterodoxas de resolución a las situaciones que demandan decisión de gobierno.

*Una hipótesis sobre el futuro*

Finalmente, a manera de conclusión arriesgaré una hipótesis sobre el futuro: pareciera probable que tiendan a acentuarse los criterios heterodoxos de decisión en la racionalidad de las decisiones de gobierno, desplazando a las visiones más ortodoxas centradas en mecanismos de mercado.

La anterior hipótesis implicaría algunos cambios significativos, en la política económica, básicamente el asumir la necesidad de retomar urgentemente una política de industrialización que, vía la selectividad, logre una mejor penetración en los mercados internacionales y una mayor racionalización del mercado interno, todo lo cual implica objetivos específicos gubernamentalmente inducidos.

Lo último señalado requiere, en el campo de las relaciones políticas, de un acuerdo sustancial entre los actores políticos lo que hoy en día significa: un acuerdo entre las principales fuerzas partidarias sobre los alcances y límites del sistema electoral y, a la vez, un acuerdo con las principales fuerzas del sindicalismo —previamente redefinido con criterios de selectividad— sobre una nueva fase en la política de ingresos, asociada a un proyecto de expansión industrial, elementos estos últimos que, indirectamente, tendrían que ser aceptados por el sector más dinámico de los empresarios. Se trataría de la reactualización del corporativismo, de un neocorporativismo compensado con un mercado político limitado, regulado.

Intencionalmente he dejado al final lo que de esta hipótesis se seguiría para la política social, la reorientación de la política económica hacia la industrialización y la actualización del pacto corporativo difícilmente dejarían mayores espacios y recursos para que pudieran haber incrementos significativos en la política social, esta hipótesis —evidentemente considerada como la más probable, aunque de ninguna manera deseable— implica un panorama de exclusiones, una estrategia de dos “naciones”: una participante del bloque selectivo, de la dinámica económica y de las decisiones y otra, excluida, obligada a experimentar costos sociales, deseconomías y decisiones exógenas.

Un panorama como el delineado es posible aunque no halagüeño es —si acaso— a lo que nos conducirían las rectificaciones de la actual estrategia de gobierno, las exclusiones y carencias que deje a su paso no son ninguna garantía de transformación sustancial, pero

sí la ocasión de pensar en acuerdos de fuerzas sociales sobre escenarios alternativos, los que necesariamente tendrían que pasar por otro tipo de arreglo entre gobierno y sociedad

### Bibliografía citada

- Altwater, E., "Política Económica y Crisis", *Cuadernos Políticos*, Núm 22, octubre-diciembre, 1979.
- Casar, J., "Ciclos económicos en la industria y sustitución de importaciones: 1950-1980", *Revista Economía Mexicana*, Núm 4, CIDE, 1982
- Casar, M. A y Peres, W, *El Estado empresario en México. ¿agotamiento o renovación?*, Siglo XXI Editores, México, 1988.
- CEESP, *Modernización y productividad*, Editorial Diana, México, 1988.
- De la Madrid, M, *Las Razones y las Obras: Crónica del Sexenio 1982-1988*, 10 Vols, FCE, México, varios años.
- Echeverría, A. Luis, *Discurso de toma de posesión*, *El gobierno mexicano*, Secretaría de la Presidencia, enero de 1971
- Fajnzylber, F, *La industrial trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, 1983.
- , *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, CEPAL, Santiago, 1989.
- Flores, Olea, V, "Poder, Legitimidad y Política en México", *El Perfil de México en 1980*, Vol. 3, Siglo XXI Editores, México, 1972.
- García-Pelayo, M, *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1982.
- González Casanova, P, *La democracia en México*, Editorial Era, México, varias ediciones.
- Jessop, B., "El gobierno de lo ingobernable; acuerdo en la crisis", *Revista Mexicana de Sociología*, Núm. 3-82, ISS-UNAM.
- Machado, J. y Peres, W, "Evaluación Económica de la racionalización de la participación de la empresa pública en la industria mexicana", *Revista Empresa Pública*, Núm 1, abril 1986, CADEP-CIDE.
- Offe, C, "Las contradicciones de la democracia capitalista", *Revista Cuadernos Políticos*, Núm 34, diciembre 1982.
- Plan Nacional de Desarrollo*, SPP, México, 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo*, SPP, México, 1989.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Programa Nacional de Modernización Industrial*, México, 1990
- Secretaría de Programación y presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución*, Antología de la planeación en México, Vol 21, Editorial SPP-FCE, México, 1988.
- Thurow, L, "El mundo ante un punto de inflexión", *Crisis y Regulación Estatal Dilemas de Política en Europa y América Latina*, GEL, Buenos Aires, 1986
- Villarreal, R, *Industrialización, Deuda y Desequilibrio Externo en México*, FCE, México, 1988



# Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México

Pedro H. Moreno Salazar<sup>•</sup>

---

## Introducción

El análisis de la política social en México es un tema recurrente en los estudios sociales recientes, la política social ha sido abordada desde distintos enfoques y alcances y es un tema vasto y complejo. El análisis que ahora se propone tiene un objetivo específico y por tanto, pese a considerar que todos los aspectos de la política social son dignos de estudiarse, toca sólo porciones acotadas de la misma.

Nuestro objetivo es apuntar ciertos rasgos tendenciales recientes y algunos de los rumbos posibles de la política social en el futuro cercano. Por supuesto, no nos referimos a la utilización de todos los recursos extraídos del circuito económico, para aplicarlos a la producción y distribución de productos y servicios proporcionados fuera del "intercambio equivalente", sino sólo a los recursos obtenidos y aplicados por el gobierno nacional. Nos proponemos pues analizar las tendencias recientes y las perspectivas en el mediano plazo del "gasto público en desarrollo social", en el periodo 1980-1989, y con ello contribuir a la conformación de una visión

---

<sup>•</sup> Agradezco la colaboración y comentarios de J. Rafael Anaya y de Jorge Moreno, asimismo los comentarios de Esthela Redorta, María de Lourdes Flores, Jordy Micheli, Margarita Favela, Guido Párraga y de los participantes en el Seminario de Perspectivas de la Política Mexicana, por último, también, el trabajo mecanográfico de Ma. Lusa García.

conjunta e integrada, aunque no necesariamente uniforme, de la política gubernamental mexicana de finales de la década de los ochenta e inicios de la de los noventa.

### Antecedentes

El propósito de este acápite es el de elaborar una sucinta caracterización de la política social realizada por los regímenes emanados de la revolución, a partir de Cárdenas hasta la gestión de José López Portillo y que sirva como marco de referencia y catalizadora del análisis de los periodos a que directamente se refiere el presente trabajo.

Del total del presupuesto ejercido por cada presidente, en términos porcentuales, el gasto social gubernamental sobrepasó los diez puntos desde el gobierno de Obregón. El gasto dedicado a la "administración" tuvo siempre la primacía hasta el gobierno de Ávila Camacho, quien colocó en primer término al gasto "económico".<sup>1</sup> A partir de este momento, sólo con ligeros cambios de situación en favor del gasto administrativo, la porción mayor del gasto federal se ha destinado a la economía. Mientras tanto, el gasto para el desarrollo social, considerado así el que se ha realizado en educación, salud, asistencia social y otros rubros, sólo ganó un poco más de nueve puntos porcentuales más en el sexenio de López Mateos, respecto del porcentaje gastado por Obregón y descendió siete durante el sexenio de De la Madrid respecto de este último monto (véase cuadro 1).

Existe coincidencia, entre distintos estudiosos al señalar que es durante el régimen cardenista donde se formula una política social más precisa que, en su caso, descansó en el impulso a la educación. En el transcurso de las subsiguientes gestiones presidenciales se aprecia un movimiento ascendente de afinación de supuestos, propósitos, metas, instrumentos y demás componentes de la misma. Sin embargo, a juzgar por el gasto social ejercido durante el periodo 1921-1988, los montos son muy irregulares, sobresaliendo, como los más altos, los ocurridos durante los regímenes de Cárdenas, López Mateos y Echeverría y, como los más bajos, los de Obregón,

<sup>1</sup> Wilkie J. W., *La Revolución Mexicana, Gasto Federal y Cambio Social*, FCE, México, 1978, pp. 63 y ss

Alemán y De la Madrid Se puede advertir entonces que la política social durante todos esos años no ha sido un rubro siempre importante del gasto y al que se le destinaran recursos cada vez más amplios. Se ha transcurrido de manera errática, más bien, de una formulación e implementación más o menos selectivas, la primera cuando los recursos que se prevee gastar son relativamente menores, con referencia a la gestión predecesora, y la segunda cuando se prevee lo contrario. El sustrato de esta dinámica es predominantemente pragmático y tiene que ver con un propósito central de regulación y mantenimiento de la estabilidad política.<sup>2</sup> Esta situación lleva a privilegiar uno de los presupuestos centrales del Estado de Bienestar mexicano, a saber: la conformación, desarrollo y reacomodos sucesivos de un pacto entre las cúpulas de los organismos de representación obrera, campesina y empresarial. Como las más importantes, y el Estado para la gestión y administración centralizada de demandas y el reconocimiento mutuo de representación legítima.<sup>3</sup>

Las políticas sociales del régimen político posrevolucionario se han caracterizado como expansivas y con creación incesante de instituciones de bienestar.<sup>4</sup>

Estas políticas han jugado un papel central tanto en la lógica de la acumulación como en la de la legitimación y permanencia del sistema. En términos de concepción y formulación de la política social sólo en el gobierno de Alemán se presentó una subordinación de aquella a la política económica.<sup>5</sup> Tal situación se volvió a presentar durante el régimen delamadridista, pero de una manera más acabada, pues además de una crisis económica severa y prolongada y que había hecho mella ya en los términos del pacto social corporativo, surgió de lleno y pasó al primer plano un grupo de la élite gobernante que se plantea la reestructuración global con tintes neoliberales y que si bien no avanzó todo lo que se propuso, sí sentó bases jurídicas, económicas y políticas susceptibles de ser utilizadas por el gobierno que le siguió.

<sup>2</sup> Ello desde la óptica del impulsor estatal; para la concepción más acabada del llamado Estado de Bienestar, véase, entre otros, a Pérez G. y S. León, *17 ángulos de un sexenio*, Plaza y Valdéz, México, 1987

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp 75-81

<sup>5</sup> Aunque Wilke discute acerca de los supuestos resultados o impactos negativos del gasto social alemánista, *op. cit.*, pp 309 y 315. E introduce el concepto de "gasto social indirecto" en su argumentación

**Política económica y política social:  
Las dos caras de un proyecto político**

La naturaleza y metas de toda política económica son económicas, en sentido estricto o sea se refieren a la adopción de criterios para producir y asignar recursos. En oposición a la política social, donde los propósitos son de carácter metaeconómicos. Mientras el carácter de la política social es propositivo y proactivo, el de la política económica es adaptativo respecto de una variedad de objetivos y eminentemente instrumental. En términos de la formulación de un modelo de desarrollo, es lógico suponer, entonces, la subordinación de la política económica a los propósitos de la política social.<sup>6</sup> Sin embargo, observamos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que la política social aparece como una derivación, como una parte de la política económica general.

En la consideración instrumental de toda política económica, no se pueden subordinar a la misma fines y objetivos de naturaleza más general, tal pretensión sería de índole tecnocrática. Esta orientación permea no sólo el plan mencionado en general, sino cada uno de sus aspectos. Así, simples metas se confunden y se toman como propósitos y pierden su carácter de variables, se les toma como fines últimos. De igual manera, pero más claramente, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 subordina y limita seriamente la política social a la política económica. No se fijan los propósitos sociales, los fines más altos a los que debiera de responder la aplicación de la proporción del gasto sustraída del circuito económico, primero y después se calcula y se expresa el esfuerzo que la política económica contendrá para alcanzarlos, sino que la política social variará en sus alcances y naturaleza según una lógica cerrada de nivel de gastos e ingresos, ya dados.

El análisis de los proyectos políticos, a través de una de sus expresiones principales: la política social, de los gobiernos de De la Madrid como de Salinas de Gortari, permite recoger indicios para establecer tendencias y perspectivas del gasto social gubernamental en México, ya que no sólo se deben evaluar resultados de la política social o de cualquier otra, sino establecer un análisis sistemático

<sup>6</sup> Dembinski, P. H., *Economic Policy-social policy: A dilemma?* *Labour and Society*, Vol. 9, Núm. 2, April-June, 1984.

que recorra desde su concepción y formulación hasta su impacto y resultados, pasando por su ejecución e implementación.

Se puede probar la gran similitud existente en los proyectos políticos de De la Madrid y Salinas, a partir del análisis de las concepciones y formulaciones de ambos en lo que respecta a la política económica y la política social. Para ambos es clara la subordinación —como ya se estableció— de esta última a la política económica. Pero qué tanto ese papel subordinado atribuido a la política social es producto de la aplicación de profundos ajustes económicos y a la puesta en práctica de sendas políticas de austeridad dirigidos expresamente al manejo de las finanzas públicas o derivados de transformaciones en el ideario, doctrina o teoría causales sustentadas por los grupos o camarillas políticas cercanos o a los que pertenecen los dos equipos gobernantes. Posiblemente, las dos proposiciones son ciertas, su comprobación en todo caso va más allá de los propósitos que se han señalado en este trabajo. Sin embargo, podemos explorar en los mencionados planes de desarrollo de cada una de la dos últimas administraciones, sus similitudes y diferencias.

Para la administración delamadridista, advertimos la firme convicción de que la vinculación de la economía nacional con la internacional ya no debiera ser considerada residual, sino constituirse en el centro de atención y acción para reorientar la estrategia de desarrollo.<sup>7</sup> Lo que sí se asienta y adquiere carácter residual es la política social, pues se afirma que al hacer un reparto más equitativo de los incrementos de la productividad ayuda a "...transformar el crecimiento económico en desarrollo social".<sup>8</sup> En el plan salinista se profundiza la estrategia liberalizadora para la economía, se afirma que más allá de credos políticos los gobiernos de distintas latitudes aplican estrategias para alcanzar "...una amplia adaptación de sus estructuras económica a las nuevas modalidades de integración y competencia internacionales".<sup>9</sup> El carácter residual de la política social también se agudiza, pues pese a que se afirma que la estrategia económica y la social están profundamente ligadas,<sup>10</sup> se establece en otras partes del plan la emergencia del criterio de

<sup>7</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Secretaría de Programación y Presupuesto, mayo de 1983, p. 154.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", *La Jornada*, 1 de junio de 1989, p. vi.

<sup>10</sup> *Idem*, p. xii

subsidiariedad en la dotación de servicios públicos de carácter social, así como que la vía principal para el incremento del bienestar serán los pagos equitativos a la productividad, en este caso del trabajo o simplemente la incorporación al empleo remunerado.<sup>11</sup> Se señala que el mejoramiento del nivel de vida no se obtendrá de una vigorosa política social estatal sino que se debe identificar, primero, con igualdad de oportunidades y, segundo, que se alcanzará incrementando la productividad, incorporándose al trabajo y otorgando un pago equitativo a este esfuerzo,<sup>12</sup> por supuesto esto no significa que el Estado abdique de sus responsabilidades sociales, pero estas se cumplirán para con los más débiles, para con los más pobres de los pobres y se hará una política social selectiva y eficaz.

### **Gasto público y elaboración de la política social**

La concepción prevaleciente en los sexenios delamadridista y salinista acerca de la política social es muy similar. Se trata de una concepción residual y a la que obviamente no se le marcan metas precisas sino propósitos generales que la mayoría de las veces se les asocia con una política fiscal que se supone es una de las vertientes de acción e intervención estatal incuestionable hasta ahora.

En el Plan Nacional de Desarrollo delamadridista se señala que hasta ese momento no se ha cuidado un equilibrio entre requerimiento del gasto o necesidades por atender y "recursos reales disponibles", así se señala que durante el periodo 1976-1982 el gasto neto presupuestal aumentó 14 puntos como proporción del PIB, mientras que los ingresos corrientes públicos aumentaron sólo 6 puntos.<sup>13</sup> Sin embargo, no hay preocupación por una reforma fiscal que aumentara los ingresos públicos y evitara la medida simple de mantener o disminuir el gasto para recuperar el preciado equilibrio. Al definir la política social que se intentará poner en marcha, se señala que se tiene como propósito sentar las bases de

<sup>11</sup> "Un Estado eficaz . reconoce en la política económica un instrumento para cumplir absolutamente con su compromiso de contribuir al desarrollo social promoviendo prioritariamente el bienestar de las mayorías. La modernización de la economía exige la participación de todos. El Estado no puede ni debe ser el único actor. El crecimiento y su traducción en bienestar social exigen una ampliación de las responsabilidades de los distintos actores sociales y una más rica vida democrática", *Idem.*, p. vii.

<sup>12</sup> *Idem.*, p. xxiii.

<sup>13</sup> PND, 1983-1988, *op cit*, p 168.

generación del crecimiento económico y del empleo, así como de aminorar los efectos negativos en la sociedad causados por la crisis. Sin dejar de advertir que no existen las bases materiales para mejorar los niveles de vida y que no habrá "avance cuantitativo (*sic*) en la justicia social" mientras subsista aquella.<sup>14</sup> Se aprecia, por tanto, que no hay una formulación de política social nueva en relación con sus instrumentos y que se intentan únicamente ajustes mínimos a los programas ya establecidos. Llama la atención empero un acápite programático denominado lineamientos para combatir el rezago social y la pobreza sobre el que a la postre se construyó el Programa Global de Solidaridad Social, porque es novedoso pero no significa recursos presupuestarios totalmente nuevos sino sólo una reorientación e integración de parcelas de programas y recursos ya establecidos y asignados para combatir la pobreza extrema.

Dentro de los dos propósitos generales de la política social delamadridista, destaca en primer término el de elevar la generación de empleos y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario y el otro se refiere a combatir la marginación y la pobreza. El análisis de los dos propósitos centrales revela una sola intención: achicar e ir diluyendo la política social gubernamental. El primer propósito es por decir lo menos ajeno a la política social, por definición, pues la creación de empleos depende del crecimiento económico del país y en términos generales de mecanismos de mercado, según los mismos argumentos que se consignan por los formuladores. Por supuesto que se pueden crear empleos por otros medios, pero crearían presiones inflacionarias, según la misma lógica. Al observar los lineamientos para este propósito en el PND se corrobora que, además de ser vagos y limitados, corresponden más a la materia de la política de fomento industrial que estrictamente a la política social. El otro propósito denota en sus términos una idea similar que enfatiza lo coyuntural y transitorio de medidas sociales de auxilio proporcionadas por el gobierno. En realidad, este propósito es complementario del primero, bajo el siguiente supuesto de que si todo mundo accediera al empleo la política social sería inútil. Se tiende a dejar de lado una concepción estructural de la desigualdad y de la pobreza y por tanto de la intervención y participación gubernamental para corregir estos efec-

<sup>14</sup> *Idem.*, p. 212.

tos negativos o consecuencias indeseables de la asignación de recursos a través del mercado; equilibrar o reconciliar a los factores o agentes económicos es una función estatal por excelencia para mantener —paradójicamente— en pié la posibilidad misma del intercambio equivalente.<sup>15</sup>

Puede concluirse que la formulación de la política social delamadridista señaló con firmeza la preeminencia del modo de asignación de los recursos a través del mercado, limitando y aminorando la presencia de la modalidad directa de asignación mediante la política social.

La implementación de la política social del periodo 1982-1988 transcurrió por los cauces normales, pues las entidades u organismos de ejecución más importantes por la proporción de gasto que se le asigna no tuvieron prácticamente modificaciones en su tamaño y atribuciones, aunque sí vieron reducidas drásticamente las transferencias y subsidios por parte del gobierno federal. Ello les impuso un desgaste muy fuerte de sus recursos internos y provocó una disminución en la calidad de sus servicios o productos. Se intentó además sin mucho éxito una gestión descentralizada y desconcentrada, más con un ánimo de fragmentar demandas y presiones provenientes de los usuarios o posibles afectados que de brindar atención más adecuada. El cumplimiento de los compromisos de los diversos implementadores o ejecutores de los programas, así como el sentido de la urgencia con el que actuaron fueron presa de inercias mayores a las normales por la austeridad impuesta y las tendencias a la feudalización de algunas de las entidades más grandes.

El proceso de implementación de la política social en México es complejo dado el gran número de entidades implementadoras, cercano a treinta. Esta dispersión en la implementación es posible que disminuya el monto y el impacto del gasto y por los incrementos en gastos de operación y costos financieros resultantes de las interminables interacciones requeridas para derivar y aplicar el mismo.

El gasto público en desarrollo social en el sexenio delamadridista se mantuvo casi invariable, medido en términos reales con pesos de 1980, véase cuadro 2. Comparando los montos de gasto de 1983 y 1988 hay una diferencia de apenas 10 puntos y haciendo lo mismo entre los de 1982 y 1988, la diferencia es de casi 90. La magnitud

<sup>15</sup> Dembinski, P. H., *op cit*, p. 8.

del ajuste es evidente y alarmante, porque no se alcanza en el último año el mejor monto de gasto del sexenio, ocurrido en 1985, pese a que crece 6.54% respecto del año de 1987.

En el cuadro 3, se puede apreciar la relación entre gasto en desarrollo social y producto interno bruto que permanece casi invariable durante el sexenio 1982-1988, situándose en promedio en un 5.62 por ciento. El promedio regional en América Latina durante ese periodo ha sido de un 8 por ciento.<sup>16</sup>

La relación entre gasto social y gasto total muestra mayor deterioro pues de partir de 12.21%, termina en un 10.79 por ciento. Lo que evidencia que el gasto social fue perdiendo participación, si comparamos los promedios de los primeros tres años y del resto, 12.65% y 10.52% respectivamente, se tiene una magnitud de la pérdida.

Los cuadros 4 y 7 (véase gráfica 1) amplían la visión respecto del gasto público total ahora desglosado por sectores y permiten ubicar y comprender mejor las dimensiones del gasto social ejercido durante el sexenio delamadridista. Al no incluirse el gasto no programable en estos dos cuadros, la posición relativa del gasto social mejora y alcanza un promedio de 25.79% en el periodo. En orden de prioridades, incluso asciende al primer sitio, durante el lapso que va de 1980 a 1988. De los rubros del gasto, el que casi duplica su participación en el total, considerado este último periodo, es el industrial, el energético, por su parte, pese a que en 1984 desciende su participación en casi 10 puntos porcentuales, en 1988 recupera su participación de principios del sexenio 1982-88. Estos dos rubros conservan los lugares siguientes, en importancia por la asignación, después del desarrollo social. Los cuadros 5 y 6 (véase gráfica 2) concentran la información relativa a la distribución del gasto social. A lo largo del periodo 1980-1988 se perciben algunos cambios de interés. El sector educativo pierde participación en casi cinco puntos porcentuales, pese a que había mejorado en años anteriores su participación. El sector salud pasa de una participación de 2.32% a 4.24 por ciento. El IMSS permanece casi en la misma participación, en cambio el ISSSTE va perdiendo participación casi de manera constante y termina el periodo con una participación reducida a una quinta parte de su participación inicial. Llama la atención

<sup>16</sup> PNUD, Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y El Caribe, base para una estrategia y un programa de acción regional, mayo de 1988, p. 39

que el rubro de otros, pase de un 9.47% del gasto en 1980 a 30.26, 226% en 1988, creciendo su participación casi dos veces. Ningún otro sector avanzó tanto, a excepción de CONALEP. El cuadros 8 (véase gráfica 3) reagrupan el gasto social distribuido en tres grandes sectores: gobierno federal, organismos y empresas dentro del presupuesto y organismos, empresas, fondos y fideicomisos subsidiados. Este último sector de tener la participación más baja en 1980, se coloca en primer lugar en 1988 con 39.31% del gasto social. El segundo sector, que incluye a IMSS e ISSSTE, cae en su participación durante el mismo periodo un poco más de 14 puntos porcentuales.

En síntesis, al mismo tiempo que se presentan reducciones severas en los recursos asignados al desarrollo social, este gasto se reestructura mediante la reasignación de recursos de sectores tradicionalmente favorecidos, como seguridad social, a otros emergentes a quienes se les proporciona simplemente asistencia o se trata de proyectos específicos para atender franjas sociales marginales o los rezagos.

Los resultados de la política social delamadridista, pese a esta reestructuración orientada a atender la pobreza extrema, arrojaron 9 millones más de pobres, así 9 de cada 10 mexicanos que tenían condiciones de bienestar mínimo se volvieron pobres. Si al inicio del sexenio delamadridista los mexicanos en esa condición sumaban casi 8 millones, en 1987 fueron 17 millones.<sup>17</sup> Del total de la población en 1988, cerca de 82 millones, la mitad no logra satisfacer sus necesidades esenciales.

La disolución de la política social entonces no descansa en la desaparición de instituciones de bienestar social, sino en el retiro gradual de apoyos financieros gubernamentales para que aquéllas se mantengan y dependan cada vez más de fondos privados.<sup>18</sup> El gasto social gubernamental, cada vez menor, tiende gradualmente a centrarse, ahora, en áreas de servicios educativos y de salud pero con una orientación marcadamente asistencialista. Esta orientación se caracteriza por su énfasis en servicios y atención proporcionados a necesidades específicas y transitorias.

<sup>17</sup> *La Jornada*, 25 de agosto de 1989.

<sup>18</sup> Farfán, G., *Gasto Público y Bienestar Social en México, 1983-1986*, en Pérez G. y León S., *op. cit.*, pp. 86 y ss.

La formulación de la política social salinista, por su parte, si bien coloca como centro de su argumentación la condición de crecimiento económico y el mejoramiento del nivel de vida a través de la incorporación al empleo, es más cuidadosa en no subordinar la política social a la económica, sino en momentos las equipara y hasta atina a señalar el carácter instrumental de la política económica, y en no reducir aquella a la atención de los rezagos y la pobreza extrema. Sin embargo, sitúa a la creación de empleos en primer plano, sugiriendo que a medida que se eleve la productividad se impulsarán los niveles de vida y, poco a poco, se reducirá el papel compensador de la política social gubernamental. Además de que la creación de empleos, no por el gobierno sino por el mercado como se lo propone el Plan es un elemento ajeno a la política social como tal, se espera que el aumento de los salarios reales procure y permita la satisfacción de las necesidades esenciales e incremente el bienestar.<sup>19</sup> Lo absurdo de la proposición radica en que se desea "inducir" la política social por el mecanismo asignado opuesto por excelencia a la misma: el mercado. La política social, por definición requiere de un tercer agente procurador y activo que es el Estado, éste al inhibirse y no cumplir su papel de asignador de recursos alternos, reduce la importancia de la misma, al limitarla a que sólo repare los perjuicios más evidentes causados por la operación del mercado.<sup>20</sup>

La otra parte de la formulación de la política social salinista se presenta como la atención de las demandas prioritarias del bienestar social y se exponen de forma muy general las líneas de política, los problemas principales, objetivos y medios específicos de cada uno de los rubros o aspectos que tradicionalmente ha tocado la política social del gobierno mexicano en los últimos diez años. Se da especial tratamiento a lo que se denomina erradicación de la pobreza extrema y su principal instrumento que es el Programa Nacional de Solidaridad.

Básicamente, se profundiza en el diseño de la política social del presente gobierno en los mecanismos de operación que prevalecieron en el gobierno anterior, así como se preservan las instituciones principales de bienestar.

<sup>19</sup> "PND 1989-1994", *La Jornada*, 10 de junio de 1989, p. xxiii.

<sup>20</sup> Dembinski, P H, *op cit*, p 29

En relación con los recursos asignados a la política social para 1989, se estiman en alrededor de 24.5 billones de pesos, los que representarán, si se cumplen los vaticinios gubernamentales,<sup>21</sup> una proporción porcentual de un poco más de 6% del PIB (véase cuadro D).

La formulación de la política salinista entonces recoge una concepción similar a la acuñada por el gobierno delamadridista respecto a la política social, es decir acerca de su naturaleza y alcances. Más específicamente, se refleja esa concepción en los criterios que se utilizan para formular el presupuesto, nos interesa el gasto ahora pero se debiera intentar un análisis integrado que trascendiera o fuera más allá de la noción del equilibrio, en cómo se determinan las asignaciones a cada sector y, en fin, la elaboración de la política social misma. Este superó hasta 1982 el gasto en deuda, medidas en pesos de 1980. De 1982 a 1985, el gasto social fue de cerca de la mitad que el gasto público en deuda. En 1986, éste fue cuatro o cinco veces mayor y según el presupuesto de 1989, será para este mismo año de 5.2 veces mayor.<sup>22</sup>

### **Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México**

La proporción porcentual promedio del gasto público en desarrollo social respecto del Producto Interno Bruto fue de 5.6% durante el sexenio 1982-1988,<sup>23</sup> en cambio en el sexenio anterior alcanzó los 7.6 puntos porcentuales. Esta tendencia a la baja, no obedece sólo al ajuste de las finanzas públicas, producto del plan de estabilización económica, sino a la aparición gradual en la política social, tanto en su formulación como en su instrumentación, de una concepción que coloca al mercado como el mecanismo de asignación de los recursos y de la riqueza en el centro de la operación del sistema económico, por lo que sin renunciar a la búsqueda de la equidad y la justicia social, se espera que sea el mercado y no el

<sup>21</sup> Véase, Presidencia de la República, Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondientes a 1989, 15 de diciembre de 1988 y Apéndice sobre la Evolución de la Economía, *Diario Oficial*, 31 de mayo de 1989

<sup>22</sup> Rojas Nieto, J. A., "Deuda y gasto social y educativo", *Unomásuno*, 4 de mayo de 1989.

<sup>23</sup> Farfán, G., *op. cit.*, p. 13.

Estado, a través de la política social quien permita acercarse a mayores niveles de bienestar. La política social entonces tiende a perder terreno, a no tener razón de ser, en su naturaleza y alcance históricos, lo que no significa que deje de existir, sino que ésta se reorienta para atender a los más desprotegidos, a la pobreza extrema. Se tiende a constituir una política social selectiva, esto se percibe en la asignación del gasto, aunque es en el caso de la formulación salinista donde esto se declara abiertamente,<sup>24</sup> pues si bien el Plan Global de Solidaridad delamadridista no recibió presupuesto específico, sino sólo coordinó y reorientó recursos y acciones ya programadas, hubo una reorientación del gasto social que favoreció a programas específicos dedicados a atender rezagos y de corte asistencial, en su mayor parte. Lo anterior provocó una caída en el gasto social tradicionalmente aplicado a educación, salud y seguridad social que constituye el núcleo duro de la política social, aplicando esa reducción de programas, como ya se asentó, de carácter asistencial, pues dichos recursos "liberados" son evidentemente insuficientes para atender los llamados eufemísticamente rezagos. Esta operación restructuradora de la política social se apoya en modificaciones legales y adecuaciones institucionales, lo que confirma la presunción de que no se trata de una cuestión circunstancial.

La formulación salinista de la política social es más equilibrada en el preámbulo, sin embargo —como ya se mencionó— en la precisión de líneas de política, cambios institucionales propuestos y asignación de recursos, se avizora una profundización de la concepción utilizada en la formulación delamadridista en el sentido de privilegiar los mecanismos de mercado como vía para el mejoramiento del bienestar. Adicionalmente, se formaliza y se otorgan recursos a la estrategia para la erradicación de la pobreza extrema con la creación del Programa Nacional de Solidaridad Social, al que se le asignó un presupuesto para 1989 de 1.6 billones de pesos<sup>25</sup> y de cerca de 3 billones para 1990.

Las perspectivas de la política social del gobierno salinista se pueden establecer apoyándose en la formulación de la misma contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, aquí se establecen las premisas de la acción del gobierno en la materia a la que se conoce

<sup>24</sup> Presidencia de la República, Criterios Generales..., *op. cit.*, p. 27.

<sup>25</sup> *Unomásuno*, 23 de julio de 1989

como megapolítica o “política maestra”,<sup>26</sup> aunque se anuncia la elaboración de Programas Nacionales de Mediano Plazo<sup>27</sup> en salud, educación, capacitación, desarrollo urbano y vivienda, etcétera. La proyección de estas premisas indicarían una tendencia a la disolución de la política social como mecanismo complementario de asignación, distribución y redistribución de los recursos generados por el sistema económico, en principio se considera una interdependencia pero con un mayor deslizamiento a la subordinación de la política social a la política económica, pero se ha apuntado que más que una situación coyuntural, ello obedecería a una toma de posición y decisión deliberadas en los dos últimos gobiernos respecto del cambio en la naturaleza y funciones del intervencionismo estatal, esta proposición reestructuradora la ubicamos a su vez en un sólo proyecto político que unifica al gobierno delamadridista y al salinista.

Para las proyecciones del gasto social durante el presente gobierno se ha supuesto que en general el nivel de gasto se ha constreñido por los problemas de crecimiento económico, una vez que éste se recupere el gasto social se incrementará. Sin embargo, el ajuste gubernamental ha introducido una distorsión en esta comprensión lineal del comportamiento de aquel en algunos momentos. Pese a esto, son evidentes las ventajas del ejercicio, pues no estamos proyectando nuestros deseos sino completar lo que el gobierno llama la evolución esperada de la economía, con la esperada o derivada de ahí del gasto público en desarrollo social y establecer finalmente las perspectivas del emergente proyecto político en esta materia.

El cuadro y gráfica A, muestran la evolución del PIB y del gasto social a precios constantes, de 1980 a 1988. Se aprecian movimientos más o menos en el mismo sentido, pero llaman la atención dos momentos, uno en 1983 donde cae brutalmente el gasto social y en 1987, donde pese a cierta recuperación del PIB respecto del año anterior, el gasto social, como resultado de la concepciones prevalecientes en el ideario del proyecto político delamadridista-salinista y que coinciden con las percepciones relativas al ajuste económico y que sobre aquella cuestión dominan en los organis-

<sup>26</sup> Dror, Y., Aplicaciones del método de sistemas y técnicas cuantitativas en la formulación de políticas, en Campero, G. y Vidal H., *Teoría General de Sistemas y Administración Pública*, Educa, Costa Rica, C.A., 1977.

<sup>27</sup> PND 1989-1994, *op. cit.*, p. xxxiii.

mos supranacionales como en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.<sup>28</sup>

El cuadro B y las gráficas B y B', exhiben los resultados del ejercicio de proyección del PIB y del gasto en desarrollo social para 1989-1994, a partir de las tasas proyectadas de crecimiento porcentual promedio del PIB para esos mismos años por el gobierno salinista. Naturalmente el gasto social crecerá en términos reales, pero nada asegura que no haya más ajustes por el predominio de concepciones que rechacen mecanismos de asignación distintos a los del mercado o los acepten pero de manera limitada, para los grupos de más bajos ingresos.<sup>29</sup>

Mientras en la hipótesis de crecimiento del PIB más baja, el gasto social crecería en términos reales alcanzado hacia 1994 cifras casi iguales a las de 1982, en la proyección más alta este monto de recursos aplicables al gasto social sólo sobrepasaría ligeramente también hasta 1994.

Por último, los cuadros C y D y las gráficas respectivas ilustran la proporción porcentual del gasto en desarrollo social en el PIB de 1980 a 1994, mostrando un repunte para 1989 e iniciando a partir de ahí su descenso gradual para situarse en proporciones porcentuales, hacia finales del sexenio, ligeramente superiores a las habidas durante el sexenio 1982-1988.

Lo anterior sucederá —suponemos con mediana certeza— si se cumplen los pronósticos del gobierno respecto de la evolución de la oferta y demanda agregadas, atendiendo sobre todo al crecimiento del PIB, y suponiendo una cierta “elasticidad” del gasto social respecto de aquella variable, pero se trata de un supuesto hasta cierto punto gratuito, porque la formulación ejecución de la política social desde 1982 a la fecha esta sufriendo cambios que, en general, indican una disminución de su importancia como parte de las funciones y acción estatales y aunque el discurso gubernamental intenta vanamente revalorizarla, la porción de recursos extraídos del circuito económico para su asignación fuera de las reglas del intercambio equivalente por el estado se ha desplomado merced a una decisión y acción deliberadas por parte del proyecto político hegemónico de los últimos ocho años.

<sup>28</sup> Carrasco Licea, R. y F. Hernández Puente, La pobreza y los programas de ajuste, *La Jornada*, 15 de mayo de 1989.

<sup>29</sup> PND 1989-1994, *op. cit.*, p. xxiv

Al intentar señalar, por último, los límites del proyecto político actual desde el análisis de sus propósitos y acciones en el terreno social no puede afirmarse que aquel se propone liquidar la presencia y actuación gubernamental ahí, pero sí que las medidas de política realizadas buscan establecer nuevas condiciones para la intervención gubernamental y que ésta se concibe para hoy y en un futuro cercano como una de índole selectiva subsidiaria y cada vez menor. Se intenta —sobre todo— disminuir las expectativas sociales en un Estado benefactor “a la mexicana”, pero afín con una imagen de distribuidor o reparador de las desigualdades, producto de la operación del mercado, la aplicación de esta estrategia entonces es sumamente flexible por las restricciones sobre todo políticas que se le imponen. En la medida que el Programa Nacional de Solidaridad —verdadera condensación futura de la política social— haya avanzado por ejemplo, se espera una recuperación de legitimidad presidencial tanto en los sectores o grupos afectados directamente por el mismo como en otros grupos “preocupados” por el problema de la pobreza y que aprecian la actuación gubernamental de forma puntual. No interesaría aquí el impacto global de la acción gubernamental sobre el problema de la pobreza, sino que se exhiba congruencia y eficiencia en el gasto. Estos resultados, se espera, influyan también sobre los agentes sociales de origen corporativo, pero que asumen el contenido de la consigna modernizadora y requieren de ciertas señales por parte del gobierno, de que es posible remozar el pacto original pero puntualizando compromisos. Se trata en suma de ir tejiendo la trama de legitimidad pero sin esperar restaurarla totalmente, sino en la medida necesaria para avanzar en los propósitos económicos y políticos de un proyecto específico que desea ser hegemónico, de aquí en adelante. Seguramente en el camino continuarán las exclusiones, también, y de la capacidad de organización y respuesta de los excluidos dependerá la profundización o el cambio de la estrategia aludida.

### **Conclusiones**

En la revisión de la formulación y ejecución de la política social seguida por el gobierno delamadridista hemos podido constatar un cambio en las concepciones centrales que animan esta parte del quehacer estatal. Por supuesto, que el cambio se profundizó más en

la formulación —las intenciones y los propósitos— que en la ejecución, sin embargo, en esta última el cambio no es menor. En el análisis de la etapa de formulación de la política social encontramos sorprendentes similitudes, lo que nos condujo a postular que las gestiones de la política social, tanto delamadridista como salinista, son expresiones de un único proyecto político.

Al estudiar la etapa de ejecución, más que cambios institucionales, hemos encontrado modificaciones en la orientación y niveles del gasto público en desarrollo social. Al aproximarnos a una visión en perspectiva de la política social, si se aceptan los supuestos sobre los que se ha construido, se constatan, en sus rasgos generales, las proposiciones derivadas del análisis de las otras parcelas del presente trabajo

Hemos encontrado elementos que sugerirían una decisión gubernamental para disminuir la importancia de la política social como mecanismo asignador de recursos y riqueza y así sea el mercado el que ocupe gradualmente los espacios vacíos. Se propone que sea el mercado el mecanismo que asegure el mejoramiento del bienestar, sin embargo aceptando sin conceder la bondad de tal propuesta como un elemento más en la reestructuración global del sistema económico, antes que ese mecanismo se despliegue y muestre su superioridad y rinda los buenos efectos atribuidos, el Estado redujo de manera brutal las asignaciones de recursos a través de la política social lo que produjo, aunado a la crisis económica, niveles de pobreza y carencia de los medios suficientes de vida que alcanzan hoy a casi la mitad de la población. La consecuencia de esta toma de posición del gobierno delamadridista y el relevo es una relación de interdependencia<sup>30</sup> entre política económica y política social, donde ésta tiende a perder espacio, sin que la otra produzca los efectos necesarios y suficientes que compensen o tiendan a ocuparlo para asegurar el bienestar de la población afectada. Lo anterior, evidencia una pérdida de visión política gubernamental que impide analizar las circunstancias específicas del conjunto del sistema económico y político mexicano, suplantada por otra parcial y predeterminada. Las posibles bases y procedencias sobre las que germinan estos “modelos de intervención” ya se han sugerido en el texto del trabajo. Se ha configurado entonces, en sus primeros

<sup>30</sup> Siempre necesaria, aunque se trata de una relación de equilibrio determinado por el contexto económico y político de cada país, véase Dembinski, P. H., *op. cit.*, p. 26

rasgos, una política social donde el Estado aspira a tener el liderazgo y la hegemonía de las principales instituciones dedicadas al bienestar, pero no está dispuesto a proporcionar los recursos financieros para establecer otras, ampliar las existentes y contribuir a su funcionamiento sino que pretende accedan los que tengan voto económico y así convertir a aquellas en organismos autofinanciables. La acción del Estado en la materia será posiblemente cada vez menor, pues se deberá orientar a paliar los deterioros y daños más evidentes de la operación del mercado y a atender la franjas sociales donde tiene asiento la pobreza extrema. De continuar las tendencias descritas de disolución de la política social, aumentarán los sectores poblacionales de la marginalidad y los incapacitados para satisfacer sus necesidades mínimas, lo que impedirá su rendimiento productivo en el empleo o la imposibilidad de acceder al mismo. Con lo que el cálculo realizado puede fallar y el rumbo que hoy se imprime al país no se vea cristalizado en el modelo y sistema político, económico y social que viabilice la nación hacia el siglo venidero desde la perspectiva gubernamental. Cabría preguntarse si existen hoy los relevos suficientes de “nuevos” actores sociales proclives a remozar el añejo pacto corporativista y que aseguren una transición menos difícil e incierta que la que está hoy transcurriendo. O quizá surja en el mediano plazo un conjunto de fuerzas con un proyecto alternativo, un actor o actores invitados de “última hora”, que logren imprimir rasgos distintos al rumbo y la realidad nacionales y con ello conseguir una visión menos inquietante y explosiva de nuestro futuro.

LAS TENDENCIAS RECIENTES Y LAS PERSPECTIVAS

CUADRO 1

Porcentaje promedio de gasto presupuestal federal ejercido en desarrollo social por periodo presidencial 1921-1988

| <i>Años</i> | <i>Presidente</i>     | <i>% dedicado al desarrollo social*</i> |
|-------------|-----------------------|---|
| 1921-1924   | Álvaro Obregón        | 9.7                                     |
| 1925-1928   | Plutarco Elías Calles | 10.1                                    |
| 1929        | Emilio Portes Gil     | 10.8                                    |
| 1930-1932   | Pascual Ortiz Rubio   | 16.4                                    |
| 1933-1934   | Abelardo Rodríguez    | 15.6                                    |
| 1935-1940   | Lázaro Cárdenas       | 18.6                                    |
| 1941-1946   | Manuel Ávila Camacho  | 16.5                                    |
| 1947-1952   | Miguel Alemán         | 13.3                                    |
| 1953-1958   | Adolfo Ruiz Cortines  | 14.5                                    |
| 1959-1964   | Adolfo López Mateos   | 18.6                                    |
| 1965-1970   | Gustavo Díaz Ordaz    | 16.0                                    |
| 1971-1976   | Luis Echeverría       | 18.5                                    |
| 1977-1982   | José López Portillo   | 16.3                                    |
| 1983-1988   | Miguel de la Madrid   | 11.6                                    |

\* Calculado en datos de Wilkie hasta López Mateos, *op cit*, pp 191 y 192, para el año 1964 con datos de la economía mexicana en cifras para los periodos presidenciales de Díaz Ordaz y Echeverría, a partir de "La economía mexicana en cifras", NAFINSA, México, 1974 y 1978. Para el de López Portillo De la Madrid, el Quinto Informe de Gobierno, *Anexo Estadístico* y Pérez G y S. León, *op cit*, p 101 Para el de De la Madrid a partir del cuadro 3 de este trabajo

CUADRO 2

Gasto público en desarrollo social  
1980-1988  
(Millones de pesos)

| <i>Años</i>       | <i>Deflactor imp.<br/>PIB (1980=100)</i> | <i>Gasto público<br/>en des social</i> | <i>Gasto público<br/>en des social<br/>(Pesos de 1980)</i> | <i>Crecimiento<br/>respecto al año<br/>anterior(%)</i> |
|-------------------|--|--|--|--|
| 1980              | 100.0                                    | 296 881                                | 296 881  |  |
| 1981              | 126.0                                    | 445 616                                | 353 663  | 19.13  |
| 1982              | 202.8                                    | 728 944                                | 359 440  | 1.63   |
| 1983              | 386.1                                    | 1 024 920                              | 265 455  | -26.15   |
| 1984              | 614.4                                    | 1 660 886                              | 270 326  | 1.84   |
| 1985              | 963.1                                    | 2 676 763                              | 277 932  | 2.81   |
| 1986              | 1 678.8                                  | 4 469 339                              | 266 222  | -4.21  |
| 1987 <sup>P</sup> | 4 017.5                                  | 10 374 003                             | 258 220  | -3.01  |
| 1988*             | 8 188.7                                  | 22 528 716                             | 275 120  | 6.54   |

<sup>P</sup> Cifras preliminares

\* Presupuesto para 1988.

Fuente: *Sexto Informe de Gobierno*, Miguel de la Madrid, 1988, *Anexo Estadístico*

## CUADRO 3

Gasto público en desarrollo social con relación al PIB 1980-1988  
(Millones de Pesos)

| Concepto                                  | 1980      | 1981      | 1982      | 1983       | 1984       | 1985       | 1986       | 1987 <sup>P</sup> | 1988**      |
|---|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|-------------------|-------------|
| PIB                                       | 4 470 077 | 6 127 632 | 9 797 791 | 17 878 720 | 29 471 575 | 47 391 702 | 79 442 870 | 192 934 858       | 397 573 564 |
| Gasto total ejercido*                     | 1 711 745 | 2 644 620 | 4 911 702 | 8 393 270  | 13 348 463 | 20 123 962 | 40 832 582 | 105 609 047       | 206 735 108 |
| Gasto total ejercido en desarrollo social | 296 881   | 445 616   | 728 944   | 1 024 920  | 1 660 886  | 2 676 763  | 4 469 339  | 10 374 003        | 22 528 716  |
| Gasto en D. S./gasto total (%)            | 17 34     | 16,85     | 14 84     | 12,21      | 12,44      | 13 30      | 10 95      | 9 82              | 10 79       |
| Gasto en D. S./PIB (%)                    | 6 64      | 7 27      | 7 44      | 5 73       | 5 64       | 5 65       | 5 63       | 5 38              | 5 67        |

P Cifras preliminares.

\* Incluye gasto no programable (servicio de la deuda y participación y estímulos fiscales)

\*\* Presupuesto para 1988.

Fuente: Informe del Banco de México, 1988. Sexto informe de Gobierno, Miguel de la Madrid, 1988. Anexo estadístico

## CUADRO 4

### Gasto público ejercido por sectores\* 1980-1988 (Millones de Pesos)

| Concepto            | 1980      | 1981      | 1982      | 1983      | 1984      | 1985       | 1986       | 1987 <sup>P</sup> | 1988**     |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|-------------------|------------|
| Desarrollo rural    | 139 595   | 191 767   | 249 829   | 408 119   | 604 746   | 856 754    | 1 411 015  | 2 500 817         | 6 170 281  |
| Desarrollo regional | 63 249    | 117 242   | 165 425   | 165 089   | 313 209   | 613 780    | 801 836    | 1 621 671         | 3 695 669  |
| Peña                | 13 212    | 24 795    | 45 056    | 80 455    | 113 849   | 155 346    | 303 381    | 708 959           | 1 167 785  |
| Desarrollo social   | 296 881   | 445 616   | 728 944   | 1 024 920 | 1 660 886 | 2 676 763  | 4 469 339  | 10 374 003        | 22 528 716 |
| Com. y transportes  | 79 761    | 117 577   | 181 838   | 347 388   | 590 799   | 923 629    | 1 460 082  | 3 470 446         | 7 095 807  |
| Abastio             | 68 379    | 134 574   | 185 208   | 425 922   | 665 732   | 709 670    | 1 059 808  | 2 515 072         | 4 392 986  |
| Turismo             | 4 404     | 6 383     | 8 923     | 10 641    | 16 932    | 21 693     | 27 582     | 72 536            | 145 167    |
| Energético          | 319 341   | 516 052   | 707 674   | 1 101 673 | 1 156 372 | 2 522 484  | 4 349 348  | 10 195 044        | 20 753 031 |
| Industrial          | 90 069    | 140 051   | 210 864   | 424 601   | 940 895   | 1 327 947  | 2 104 245  | 5 091 782         | 10 690 868 |
| Administración      | 84 869    | 109 973   | 159 753   | 257 509   | 477 909   | 764 499    | 1 210 158  | 2 672 365         | 5 481 790  |
| Total               | 1 159 760 | 1 804 030 | 2 643 514 | 4 246 317 | 6 541 329 | 10 572 565 | 17 196 794 | 39 222 695        | 82 122 100 |

P Cifras preliminares.

\* No incluye gasto no programable.

\*\* Presupuesto para 1988.

Fuente: *Sexto Informe de Gobierno*, Miguel de la Madrid, 1988, Anexo estadístico

## CUADRO 5

Distribución del gasto social 1980-1988  
(Millones de pesos)

| Concepto                   | 1980    | 1981    | 1982    | 1983      | 1984      | 1985      | 1986      | 1987 <sup>P</sup> | 1988*      |
|----------------------------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|------------|
| Educación Pública          | 82 755  | 139 416 | 234 668 | 298 521   | 530 970   | 846 452   | 1 310 908 | 3 217 305         | 5 060 015  |
| Sector salud               | 6 884   | 20 835  | 37 981  | 50 611    | 87 010    | 143 345   | 233 164   | 563 895           | 955 457    |
| Trabajo y prev. social     | 1 322   | 6 039   | 6 754   | 5 014     | 8 820     | 14 951    | 21 455    | 49 540            | 156 637    |
| ISSSTE                     | 44 803  | 56 072  | 87 947  | 126 575   | 167 490   | 282 294   | 444 574   | 1 153 272         | 697 600    |
| IMSS                       | 96 500  | 125 292 | 221 380 | 336 041   | 516 804   | 806 315   | 1 516 137 | 3 181 651         | 6 802 300  |
| CAPCE                      | 10 567  | 14 663  | 22 908  | 36 138    | 57 109    | 85 175    | 98 131    | 206 345           | 409 263    |
| UNAM                       | 11 069  | 15 938  | 24 892  | 37 665    | 54 915    | 90 146    | 159 980   | 394 218           | 577 440    |
| Inst Educ media y superior | 8 624   | 12 640  | 22 251  | 32 978    | 50 430    | 91 813    | 159 375   | 445 598           | 654 427    |
| CONALEP                    | 407     | 1 438   | 3 522   | 5 977     | 10 264    | 17 360    | 31 032    | 86 536            | 128 289    |
| CONACTY                    | 1 778   | 2 302   | 4 651   | 6 952     | 11 602    | 18 960    | 24 035    | 51 295            | 100 071    |
| DIF                        | 3 248   | 4 204   | 6 063   | 7 176     | 15 197    | 28 622    | 46 955    | 102 281           | 169 490    |
| Otros                      | 28 924  | 46 777  | 55 927  | 81 272    | 150 275   | 251 330   | 423 593   | 922 067           | 6 817 727  |
| Total                      | 296 881 | 445 616 | 728 944 | 1 024 920 | 1 660 886 | 2 676 763 | 4 469 339 | 10 374 003        | 22 528 716 |

P Cifras preliminares.

\* Presupuesto para 1988.

Fuente: *Sexto Informe de Gobierno*, Miguel de la Madrid, 1988. Anexo estadístico

CUADRO 6

Distribución del gasto social 1980-1988  
(Porcentajes)

| Concepto                     | 1980   | 1981   | 1982   | 1983   | 1984   | 1985   | 1986   | 1987 <sup>P</sup> | 1988*  |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------|--------|
| Educación Pública            | 27.87  | 31.29  | 32.19  | 29.13  | 31.97  | 31.62  | 29.33  | 31.01             | 22.46  |
| S. Salud                     | 2.32   | 4.68   | 5.21   | 4.94   | 5.24   | 5.36   | 5.22   | 5.44              | 4.24   |
| Trabajo y prev. social       | 0.45   | 1.36   | 0.93   | 0.49   | 0.53   | 0.56   | 0.48   | 0.48              | 0.70   |
| ISSSTE                       | 15.09  | 12.58  | 12.06  | 12.35  | 10.08  | 10.55  | 9.95   | 11.12             | 3.10   |
| IMSS                         | 32.50  | 28.12  | 30.37  | 32.79  | 31.12  | 30.12  | 33.92  | 30.67             | 30.19  |
| CARCE                        | 3.56   | 3.29   | 3.14   | 3.53   | 3.44   | 3.18   | 2.20   | 1.99              | 1.82   |
| UNAM                         | 3.73   | 3.58   | 3.41   | 3.67   | 3.31   | 3.37   | 3.58   | 3.80              | 2.56   |
| Inst. Educ. media y superior | 2.90   | 2.84   | 3.05   | 3.22   | 3.04   | 3.43   | 3.57   | 4.30              | 2.90   |
| CONALEP                      | 0.14   | 0.32   | 0.48   | 0.58   | 0.62   | 0.65   | 0.69   | 0.83              | 0.57   |
| CONACTY                      | 0.60   | 0.52   | 0.64   | 0.68   | 0.70   | 0.71   | 0.54   | 0.49              | 0.44   |
| DIF                          | 1.09   | 0.94   | 0.83   | 0.70   | 0.91   | 1.07   | 1.05   | 0.99              | 0.75   |
| Otros                        | 9.74   | 10.50  | 7.67   | 7.93   | 9.05   | 9.39   | 9.48   | 8.89              | 30.26  |
| Total                        | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00            | 100.00 |

<sup>P</sup> Cifras preliminares.

\* Presupuesto para 1988.

Fuente: *Sexto Informe de Gobierno*, Miguel de la Madrid, 1988, Anexo estadístico

CUADRO 7  
Gasto público ejercido por sectores 1980-1988  
(Porcentajes)

| Concepto            | 1980   | 1981   | 1982   | 1983   | 1984   | 1985   | 1986   | 1987 <sup>P</sup> | 1988 <sup>*</sup> |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------|-------------------|
| Desarrollo rural    | 12,04  | 10,63  | 9,45   | 9,61   | 9,25   | 8,10   | 8,21   | 6,38              | 7,51              |
| Desarrollo regional | 5,45   | 6,50   | 6,26   | 3,89   | 4,79   | 5,81   | 4,66   | 4,13              | 4,50              |
| Pesca               | 1,14   | 1,37   | 1,70   | 1,89   | 1,74   | 1,47   | 1,76   | 1,81              | 1,42              |
| Desarrollo social   | 25,60  | 24,70  | 27,57  | 24,14  | 25,39  | 25,32  | 25,99  | 26,45             | 27,43             |
| Com. y transporte   | 6,88   | 6,52   | 6,88   | 8,18   | 9,03   | 8,74   | 8,49   | 8,85              | 8,64              |
| Abastio             | 5,90   | 7,46   | 7,01   | 10,03  | 10,18  | 6,71   | 6,16   | 6,41              | 5,35              |
| Turismo             | 0,38   | 0,35   | 0,34   | 0,25   | 0,26   | 0,21   | 0,16   | 0,18              | 0,18              |
| Energético          | 27,54  | 28,61  | 26,77  | 25,94  | 17,68  | 23,86  | 25,29  | 25,99             | 25,27             |
| Industrial          | 7,77   | 7,76   | 7,98   | 10,00  | 14,38  | 12,56  | 12,24  | 12,98             | 13,02             |
| Administración      | 7,32   | 6,10   | 6,04   | 6,06   | 7,31   | 7,23   | 7,04   | 6,81              | 6,68              |
| Total               | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00            | 100,00            |

<sup>P</sup> Cifras preliminares

<sup>\*</sup> Presupuesto para 1988.

Fuente: *Sexto informe de Gobierno*, Miguel de la Madrid, 1988, Anexo estadístico.

CUADRO 8

Distribución del gasto social por grandes sectores  
1980-1988

| Concepto  | 1980    | 1981    | 1982    | 1983      | 1984      | 1985      | 1986      | 1987 <sup>P</sup> | 1988*      |
|---|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|------------|
| Gobierno federal  | 90 961  | 166 290 | 279 403 | 354 146   | 626 809   | 1 004 748 | 1 565 527 | 3 830 740         | 6 172 109  |
| Organismos dentro presupuesto                           | 141 303 | 181 364 | 309 327 | 462 616   | 684 294   | 1 088 609 | 1 960 711 | 4 334 923         | 7 499 900  |
| Organismos, empresas, fondos y fideicomisos subsidiados | 64 617  | 97 962  | 140 214 | 208 158   | 349 783   | 583 406   | 943 101   | 2 208 340         | 8 856 707  |
| Total   | 296 881 | 445 616 | 728 944 | 1 024 920 | 1 660 886 | 2 676 763 | 4 469 339 | 10 374 003        | 22 528 716 |
| <b>Pocentajes</b>                                       |         |         |         |           |           |           |           |                   |            |
| Gobierno federal  | 30.64   | 37.32   | 38.33   | 34.55     | 37.74     | 37.54     | 35.03     | 36.93             | 27.40      |
| Organismos dentro presupuesto                           | 47.60   | 40.70   | 42.43   | 45.14     | 41.20     | 40.67     | 43.87     | 41.79             | 33.29      |
| Organismos, empresas, fondos y fideicomisos subsidiados | 21.77   | 21.98   | 19.24   | 20.31     | 21.06     | 21.80     | 21.10     | 21.29             | 39.31      |
| Total   | 100.00  | 100.00  | 100.00  | 100.00    | 100.00    | 100.00    | 100.00    | 100.00            | 100.00     |

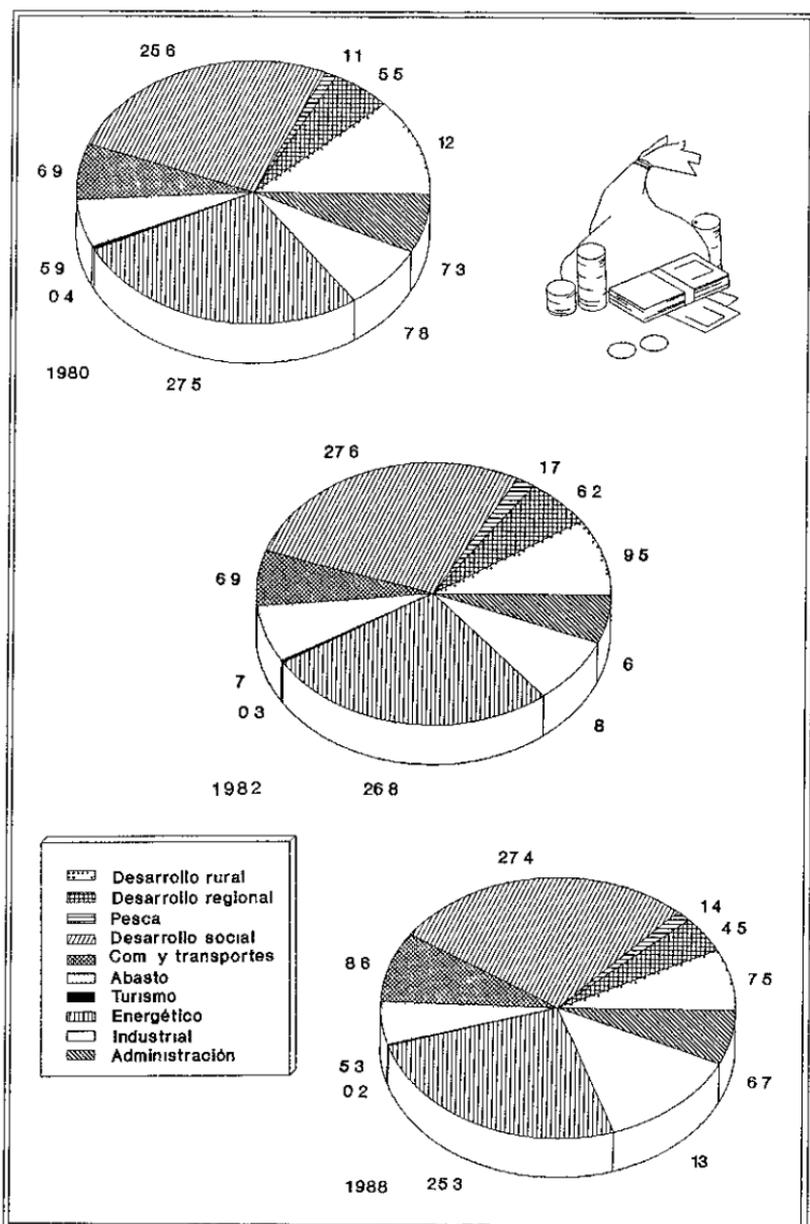
<sup>P</sup> Cifras preliminares

\* Presupuesto para 1988.

Fuente: *Sexto Informe de Gobierno*, Miguel de la Madrid, 1988, Anexo estadístico

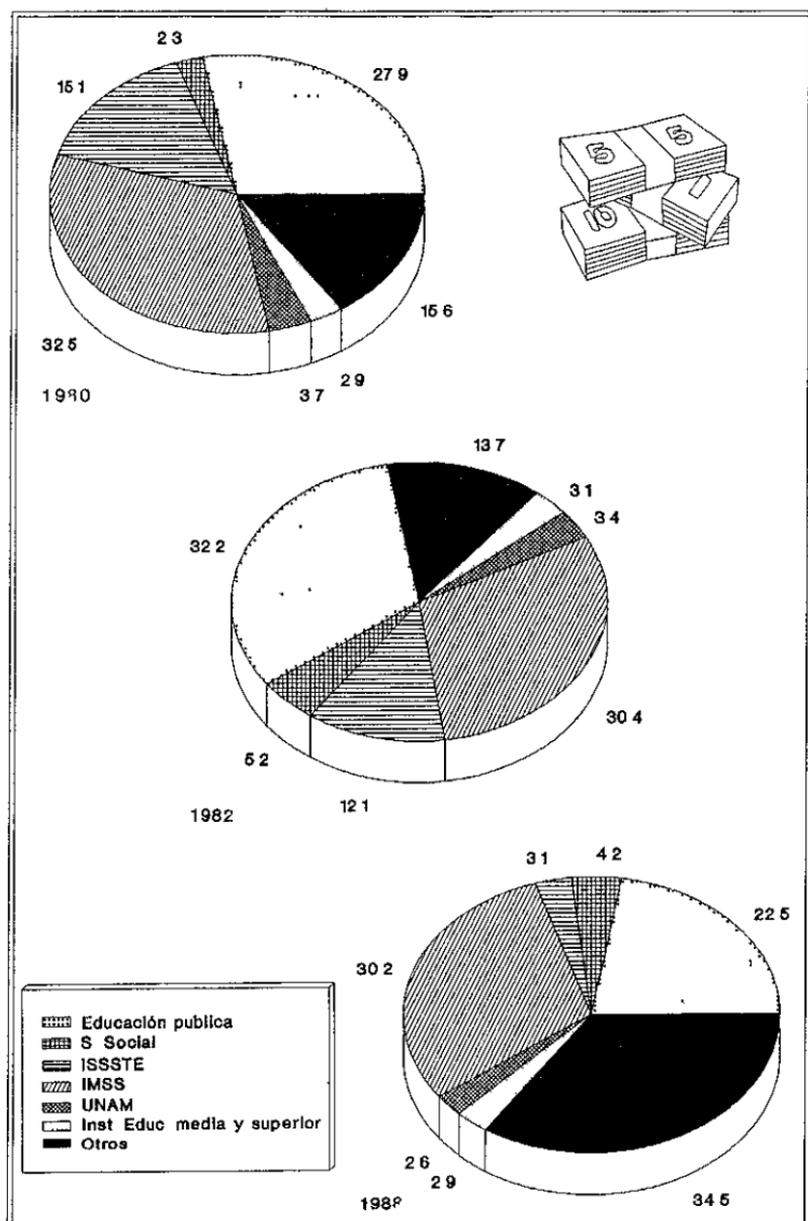
GRÁFICA 1

GASTO PÚBLICO POR SECTORES



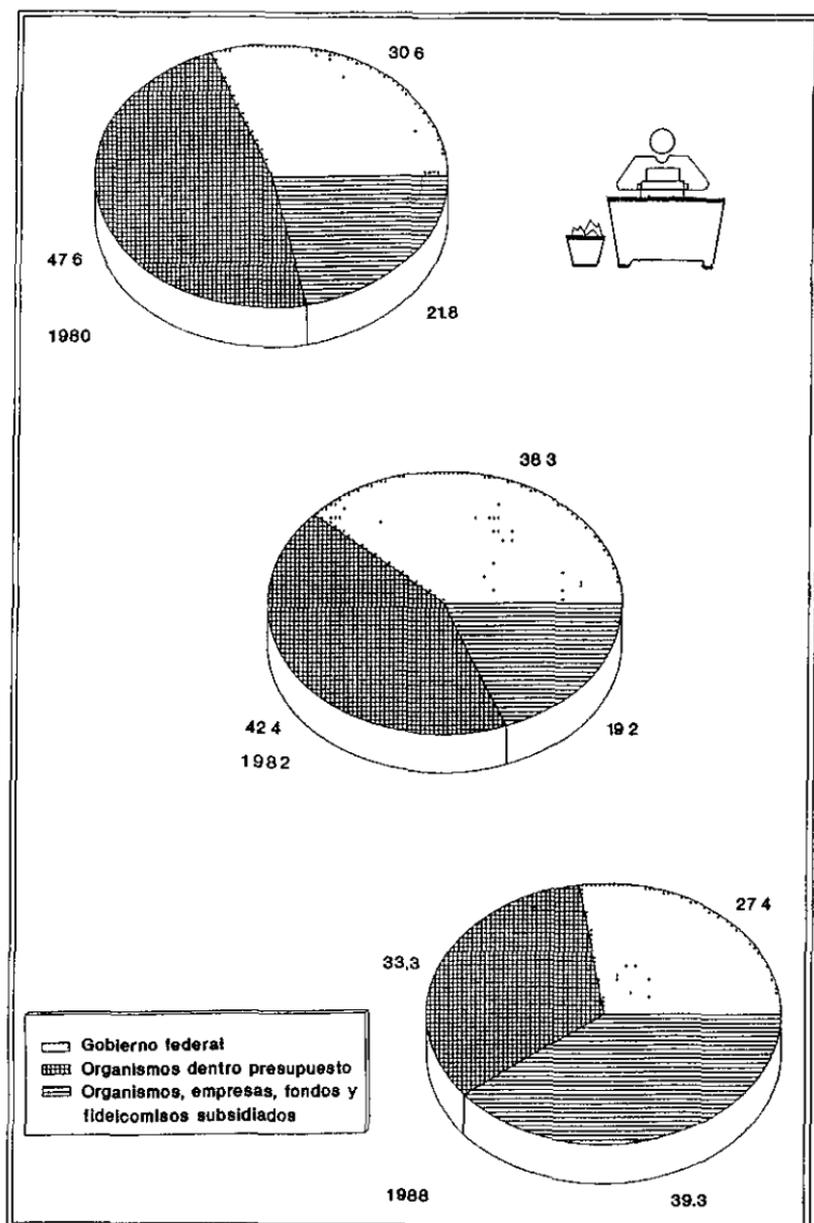
GRÁFICA 2

GASTO SOCIAL POR PRINCIPALES CONCEPTOS



GRÁFICA 3

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL



LAS TENDENCIAS RECIENTES Y LAS PERSPECTIVAS

CUADRO A

PIB y gasto en desarrollo social  
1980-1988  
(Miles de millones de pesos de 1980)

| Periodo | PIB      | Gasto en desarrollo social |
|---------|----------|----------------------------|
| 1980    | 4 470 10 | 296 90                     |
| 1981    | 4 862 20 | 353 70                     |
| 1982    | 4 831 70 | 359.40                     |
| 1983    | 4 628 90 | 265 50                     |
| 1984    | 4 796 00 | 270 30                     |
| 1985    | 4 920 40 | 277.90                     |
| 1986    | 4 732 20 | 266 20                     |
| 1987    | 4 802 40 | 258 20                     |
| 1988    | 4 855.20 | 275 20                     |

Fuente: Informe 1988, Banco de México. Sexto Informe de Gobierno, Miguel de la Madrid, 1988. Anexo Estadístico

CUADRO B

Proyecciones del PIB y del gasto en desarrollo social  
1988-1994  
(Miles de millones de pesos de 1980)\*

| Periodo | PIB <sup>1</sup> | PIB <sup>2</sup> | Tasas <sup>1</sup> | Tasas <sup>2</sup> | Gasto en D S <sup>1</sup> | Gasto en D S <sup>2</sup> |
|---------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|---------------------------|---------------------------|
| 1988    | 4 855 20         | 4 855 20         |                    |                    | 275 20                    | 275.20                    |
| 1989    | 4 928 03         | 4 928 03         | 1 50               | 1 50               | 299 67                    | 299 67                    |
| 1990    | 5 070 94         | 5 100 51         | 2 90               | 3 50               | 306 91                    | 308 41                    |
| 1991    | 5 218 00         | 5 279 03         | 2 90               | 3 50               | 314 37                    | 317.47                    |
| 1992    | 5 494 55         | 5 595 77         | 5 30               | 6 00               | 328 40                    | 333 53                    |
| 1993    | 5 785 76         | 5 931 51         | 5 30               | 6.00               | 343.16                    | 350.56                    |
| 1994    | 6 092 41         | 6 287 41         | 5 30               | 6 00               | 358 71                    | 368 60                    |

\* Las proyecciones se hicieron del siguiente modo. Para el PIB se utilizaron las tasas de crecimiento promedio anual. Para el Gasto en Desarrollo Social se utilizó la regresión  $GASTO = 49.75 + 0.0501 (PIB)$  obtenida del cuadro A.

<sup>1</sup> Corresponden a la tasa más baja de la proyección del Gobierno para el PIB

<sup>2</sup> Corresponden a la tasa más alta de la proyección del Gobierno para el PIB

Fuente: Informe 1988, Banco de México. Sexto Informe de Gobierno, Miguel de la Madrid, 1988. Anexo Estadístico, Apéndice sobre la evolución esperada de la economía, *Diano Oficial*, 31 de mayo de 1989, Cuadro 1.

## CUADRO C

Proporción porcentual del gasto en desarrollo social en el PIB

| <i>Periodo</i> | <i>%</i> |
|----------------|----------|
| 1980           | 6.64     |
| 1981           | 7.27     |
| 1982           | 7.44     |
| 1983           | 5.74     |
| 1984           | 5.64     |
| 1985           | 5.65     |
| 1986           | 5.63     |
| 1987           | 5.38     |
| 1988           | 5.67     |

Fuente Cuadro A

## CUADRO D

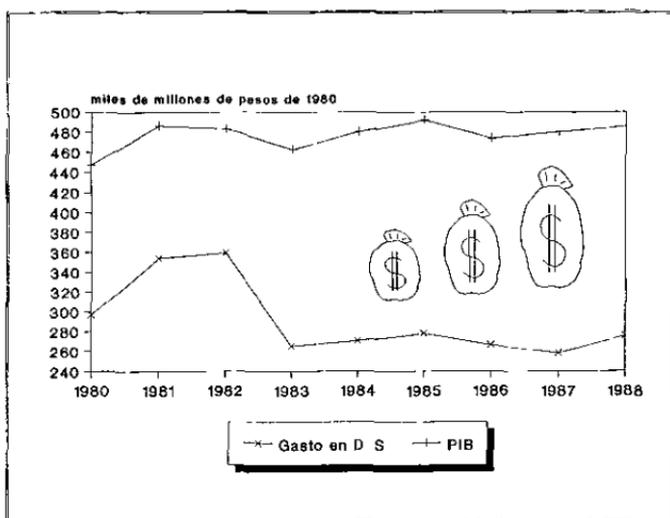
Proyección de la proporción porcentual del gasto  
en desarrollo social en el PIB

| <i>Periodo</i> | <i>%</i> |
|----------------|----------|
| 1988           | 5.67     |
| 1989           | 6.08     |
| 1990           | 6.05     |
| 1991           | 6.01     |
| 1992           | 5.96     |
| 1993           | 5.91     |
| 1994           | 5.86     |

Fuente Cuadro B.

### GRÁFICA A

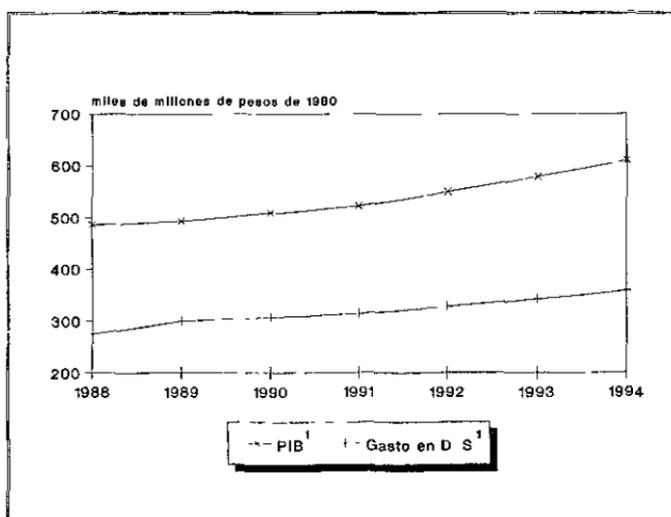
#### PIB Y GASTO EN DESARROLLO SOCIAL



Nota La escala de PIB es 1 10

### GRÁFICA B

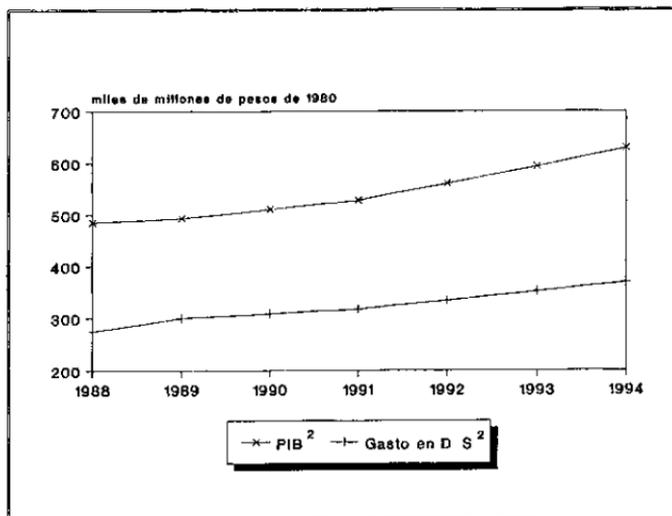
#### PROYECCIONES PIB Y GASTO EN DESARROLLO SOCIAL



Nota La escala de PIB es 1 10.

### GRÁFICA B'

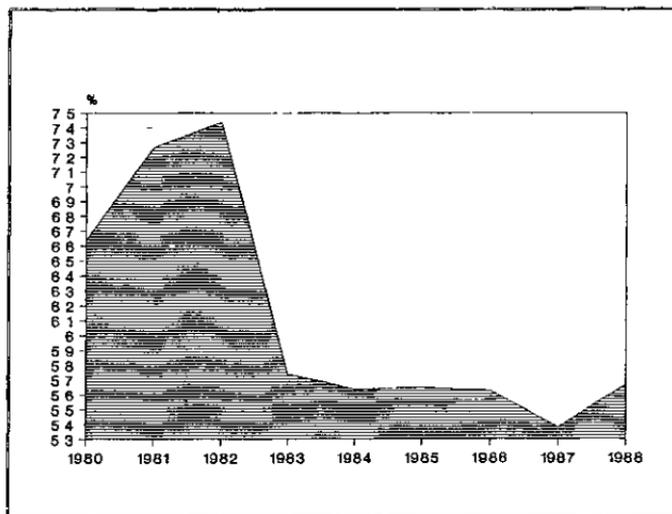
#### PROYECCIONES PIB Y GASTO EN DESARROLLO SOCIAL



Nota La escala de PIB es 1 10.

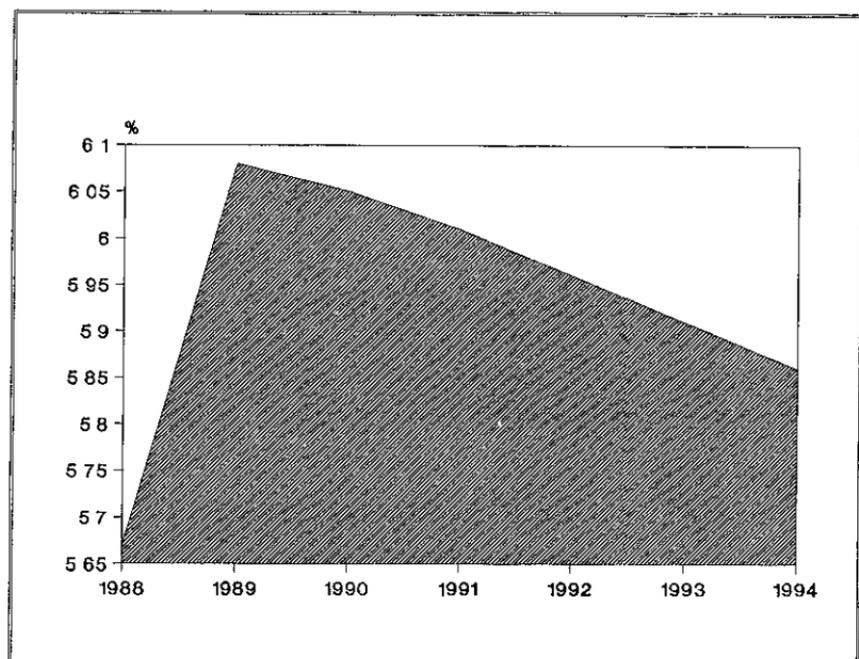
### GRÁFICA C

#### PROPORCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EN DESARROLLO SOCIAL RESPECTO AL PIB 1980-1988



GRÁFICA D

PROYECCIÓN DE LA PROPORCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EN DESARROLLO SOCIAL RESPECTO AL PIB



**Nota técnica del ejercicio de proyección**

## Regression Output:

|                     |            |
|---------------------|------------|
| Constant            | 49.7528811 |
| Std Err of Y Est    | 40.4168177 |
| R Squared           | 0.03370450 |
| No. of Observations | 9          |
| Degrees of Freedom  | 7          |
| X Coefficient(s)    | 0.05071258 |
| Std Err of Coef.    | 0.10263079 |

Nota. El resultado de la  $r^2$  es estadísticamente bajo por la aguda caída del gasto en desarrollo social de 1982 a 1983. Sin embargo si sólo tomamos el periodo siguiente a aquél vemos que la regresión es un poco más significativa como se aprecia.

## Regression Output:

|                     |            |
|---------------------|------------|
| Constant            | 64.6293624 |
| Std Err of Y Est    | 6.39735213 |
| R Squared           | 0.36050032 |
| No. of Observations | 6          |
| Degrees of Freedom  | 4          |
| X Coefficient(s)    | 0.04264901 |
| Std Err of Coef.    | 0.02840183 |

$$G.D.S. = 49.7528 + 0.0507 \text{ PIB}$$

# Política laboral y proyecto de gobierno

Graciela Bensunsan Areus  
Gerardo Zamora Fernández de Lara

---

## Introducción

La política laboral es una gestión formulada primordialmente por el gobierno, misma que se concreta en planteamientos y acciones dirigidos al tratamiento de los intereses y demandas del trabajo y el capital, a fin de hacerlos funcionales y compatibles con los requerimientos del proceso de acumulación capitalista. Esta política o gestión laboral tiene diversas expresiones de orden jurídico, económico, político, ideológico y cultural, abarcando en consecuencia aspectos legales, salariales, político-sindicales, de capacitación y empleo, seguridad y bienestar, etcétera.

Se trata de una práctica estatal diversa y compleja que tiene una estrecha vinculación con la política económica y, además, un fuerte significado político, debido a los intereses y fuerzas sociales que constituyen el campo político-laboral.

La política laboral está supeditada a la política económica, pues de ella recibe las directrices que determinan su contenido y sus características, su eficacia depende del grado de articulación y correspondencia que guarde con los objetivos globales de aquélla. Por supuesto, no es desdeñable su papel político-social, ya que es un importante canal de tránsito entre intereses y demandas de los principales agentes de la producción y la capacidad de respuesta gubernamental a ellos

De manera esquemática, puede pensarse que los mecanismos operativos de la política laboral responden a dos modelos típicos: uno de habilitación y apoyo formales que tiende a promover un óptimo funcionamiento del mercado de trabajo, sin una acentuada regulación pública; y otro de habilitación y apoyo sustanciales que pretende incidir sobre el libre comportamiento de las fuerzas del mercado, con énfasis en la regulación estatal.<sup>1</sup>

En México, el proceso económico y político seguido después de la Revolución Mexicana se ha significado por el carácter intervencionista del Estado, de forma tal que la política laboral también se ha guiado por el modelo regulador del mercado de trabajo. De hecho, el proceso de industrialización incubado desde los años treinta se instrumentó bajo una política económica cada vez más sustancialmente intervencionista. De ahí se derivó una amplia y compleja estructura jurídico-administrativa e institucional para normar y regular el mercado de trabajo, así como para conciliar y arbitrar los conflictos laborales.

El predominio del modelo de apoyo y habilitación sustancial por parte del Estado se remarcó, incluso, luego que el "desarrollo estabilizador" comenzó a declinar. Pero después del fracaso del proyecto de "desarrollo compartido" intentado por el régimen de Luis Echeverría, la intervención del Estado se moderó durante el sexenio de José López Portillo bajo los lineamientos de la "alianza para la producción". Posteriormente, la profundización de la crisis económica en 1982-1983 llevó al gobierno de Miguel de la Madrid a una "reordenación económica" que, gradualmente, fue desplazando las formas intervencionistas y reguladoras, hasta la emergencia de un modelo de astringencia estatal y mayor apertura a las fuerzas del mercado.

Ciertamente, desde 1970, la preocupación fundamental de la política económica ha sido la recuperación del crecimiento económico y a tal finalidad se ha enfocado la acción gubernamental en el campo laboral. Sin embargo, cabe remarcar que la profundización de la crisis produjo un drástico viraje no sólo en la política económica y en la forma de intervención estatal, sino también en sus referentes políticos e ideológicos.

---

<sup>1</sup> Sobre una tipología de la intervención estatal, véase Jessop, Bob, "El gobierno de lo ingobernable; acuerdo en la crisis", *Revista Mexicana de Sociología*, julio-septiembre de 1982, IIS/UNAM, Núm. 3/82, pp. 791-795.

Así, la mayor parte de las medidas para enfrentar la crisis —reducción del gasto público, venta de empresas paraestatales, contracción de los salarios, redefinición de la esfera de competencia de los sectores público, privado y social, eliminación de subsidios, etcétera— han implicado una reinterpretación de la ideología heredada por la Revolución Mexicana y una ponderación distinta del Estado respecto a sus compromisos con las clases y sectores sociales.

Esto último, en el ámbito laboral, se ha concretado en la disminución del poder contractual de los sindicatos, en una drástica merma del poder adquisitivo de los salarios y en un creciente desempleo; para la resolución de los conflictos, la acción gubernamental fortaleció su función de control en detrimento de su papel tutelar, cerrando los espacios de negociación política. Desde el punto de vista jurídico-político, la crisis ha revelado nuevamente y de manera frontal los límites del derecho del trabajo como instrumento para alcanzar la justicia social, pero además, también el sector empresarial le ha cuestionado por sus rigideces y hoy asistimos al debate sobre la eficacia que el marco jurídico-laboral tiene respecto a los propósitos de estabilidad y recuperación del crecimiento económico.

Por lo anterior puede afirmarse que, actualmente, el principal referente de la política laboral es un modelo neoliberal<sup>2</sup> donde las nuevas señales emitidas por el gobierno para incitar la participación del capital privado en la recuperación económica, son: la austeridad y astringencia de la acción gubernamental, la reprivatización de empresas del sector público, la ampliación del campo para la inversión privada, la desregulación comercial y la flexibilización en el mundo laboral. De esta manera, en los albores de la última década del siglo, la gestión estatal se encuentra delineada por esas marcas del neoliberalismo y así, sin que se anulen por completo los apoyos y habilitaciones del Estado, su acción parece acotarse a la promotoría económica y a prevenir y atenuar los conflictos sociales.

<sup>2</sup> Conviene remitirse a la introducción de este libro, donde se expresa la comprensión del término "neoliberal" y la inevitable heterodoxia que le impone el proceso de transición mexicano.

## I. La política laboral en el contexto de crisis-modernización

### 1) Crisis y modernización

Cuando se quiere hablar sobre algún aspecto de la vida nacional en la década de los ochenta, debe hacerse siempre bajo la incluídible referencia a la crisis por la que atraviesa la sociedad mexicana. La crisis, como situación altamente conflictiva en todos los órdenes fundamentales de la sociedad —aunque con peculiaridades distintas en cada campo— no conlleva sólo aspectos de disfunción y ruptura, sino que también abre un marco de posibilidades reestructurantes para los sujetos sociales y sus proyectos. Es decir, junto a los indicadores negativos de la crisis, ésta genera un potencial transformador cuya orientación y significado se define por la correlación de las fuerzas sociales y necesariamente implica una reformulación de la relación Estado-sociedad.<sup>3</sup>

Por ello, al abordar cualquier ámbito de la política gubernamental es sumamente importante hacerlo bajo esa óptica. El contexto de crisis por el que transita el país no escapa a las referencias anotadas y, de hecho, es en esa perspectiva donde se inscribe la estrategia de modernización propuesta por el gobierno de Salinas de Gortari.

Para muchos, a partir de la década de los setenta el país transita por su segundo momento importante de modernización en este siglo: tanto por la búsqueda de un nuevo ciclo de expansión económica, como por la explosión de una sociedad de masas más diversa y compleja, que ya no cabe en las fórmulas políticas diseñadas desde los años treinta.

Como se aprecia, la idea de modernización no es nueva para la sociedad mexicana, pero resurge con mayor fuerza y tal vez con más claridad sobre su pertinencia al calor de la crisis de los ochenta. Así, la modernización aparece como imperativo de la crisis, pero no se trata de un proceso neutro ni anónimo, sino que lleva el sello de la racionalidad capitalista de los grupos dominantes. Si bien puede reconocérsele como un proceso de adecuación-transformación de las distintas relaciones y comportamientos sociales vigen-

<sup>3</sup> Consultar aquí mismo el trabajo de Manuel Canto Chac, "La transformación de las relaciones gobierno-sociedad", quien analiza los posibles derroteros de la acción gubernamental y las negociaciones políticas que implica con los principales actores sociales.

tes, necesariamente implica la confrontación de los sujetos sociales y sus proyectos, cada uno de los cuales pone en juego su viabilidad política y económica para incidir en la gestión estatal.

La propia situación de crisis económica ha sido catalizadora de un ejercicio de readecuación de fuerzas e intereses. Al parecer los grupos empresariales más fuertes, nacionales y extranjeros, se han mostrado capaces de aprovechar la crisis para redefinir y rearticular su hegemonía en la sociedad. Esto es, se han servido de la propia crisis, por intermediación gubernamental, para hacer de ella un instrumento de readecuación funcional a sus intereses.

Nos parece que el proceso de adecuación modernizante, en el sentido y con el significado arriba mencionados, se ha concretado en la política gubernamental de los últimos años, consolidándose en un proyecto que redefine las funciones del Estado en la sociedad y sus relaciones con las fuerzas sociales. Así, el actual proyecto gubernamental de Carlos Salinas de Gortari, se presenta con una finalidad sustancial. la modernización de México. La modernización, se dice, no sólo es necesaria sino indispensable para hacer frente a la realidad del país y a las demandas de sus 85 millones de habitantes. Se requiere modernizar la política, la economía, la sociedad, modernizar el todo social. A su vez la modernización tiene un sentido, la búsqueda de eficiencia: "Queremos modernizarnos para ser todos, como Nación, más eficientes".<sup>4</sup>

## 2) Estrategias y política laboral

Probablemente una de las expresiones más típicas de la crisis en las sociedades contemporáneas —presente también en la sociedad mexicana— sea la denominada crisis de gobernabilidad, entendida como déficit o falta de correspondencia entre el acrecentamiento de demandas y expectativas de la sociedad y la capacidad estatal para ofrecer solución a ellas.

A dicha problemática de gobernabilidad se le ha procurado atender a través de dos estrategias alternativas. a) una de corte neoliberal que buscaría aliviar la sobrecarga de expectativas y demandas que afronta el Estado, restringiendo sus tareas y funciones, para dar paso a las reglas de mercado, y b) otra de reforzamiento de la

<sup>4</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Suplemento de *La Jornada*, 1 de junio de 1989.

capacidad estatal para atender los problemas y demandas sociales, o al menos para promover formas de "corresponsabilidad" para afrontarlas.

Estas dos estrategias no son absolutamente excluyentes, aunque, obviamente, su combinación en un proyecto de gobierno no resulta homogénea ni constante para los distintos ámbitos de su aplicación social. Sobre todo si se piensa que el proyecto gubernamental debe atender a un cúmulo de circunstancias y factores precedentes y presentes que lo hagan viable dentro de la complejidad social. Según parece, el proyecto de gobierno salinista, situado en el contexto descrito de crisis-modernización, ha optado por una combinación donde la estrategia neoliberal es prioritaria para asumir la fase de transición que aspira al control de la inflación y a recuperar el crecimiento. Mas la otra estrategia (*b*) también está incluida con sus elementos de programación tecnocráticos y sus métodos de rearticulación corporativa.

Ahora bien, si la correspondencia con los objetivos de la política económica es condición para la eficacia de la política laboral, ésta, en consecuencia, también participa de la combinatoria de estrategias arriba mencionada. Esto ha llevado a redefinir la articulación convencional de los principales actores del campo laboral e hipotéticamente buscaría superar las expresiones de ingobernabilidad que allí se manifiestan. Sin embargo, el ejercicio de la política laboral bajo los lineamientos del nuevo proyecto se torna conflictivo, pues es un campo que, como pocos, ha rigidizado mucho sus relaciones a través de los años, y sus formas político-ideológicas están cargadas de valoraciones (referentes a los "compromisos" de la Revolución Mexicana) que lo hacen más difícil de flexibilizar.

### *3) Política laboral y sistema político*

La política laboral ha cubierto un amplio espacio de las relaciones de poder, bajo el intercambio de compromisos entre el Estado y las organizaciones sindicales y empresariales, aunque sus procedimientos nunca se han caracterizado por la deliberación y el debate abiertos, sino por mecanismos de representación cupulares donde la definición provino esencialmente del Poder Ejecutivo, dejando escaso margen a las iniciativas del movimiento obrero y de los empresarios. Fue éste un rasgo esencial del carácter corporativo del sistema político diseñado durante el cardenismo.

Aun cuando fueron pocos los resultados del tripartismo como procedimiento de elaboración de la política laboral, la formulación e implementación progresiva de reformas sociales en beneficio de las condiciones de vida de los asalariados, proporcionó consenso y legitimidad a la relación corporativa del Estado y los sindicatos. A partir de entonces se otorgó a la burocracia sindical oficial el apoyo para ejercer un verdadero monopolio de la representación de los intereses del sector obrero, y convertirla en pieza clave para subordinar la acción reivindicativa de los trabajadores a los límites fijados por la política laboral.

La tendencia apuntada se mantuvo a lo largo de los años del crecimiento económico y se acentuó cuando las circunstancias cuestionaron la legitimidad del sistema político, tal como ocurrió durante los movimientos sociales de fines de los años cincuenta y sesenta. A ello respondieron, en buena medida, los avances incorporados a la legislación laboral, base fundamental de la "legitimidad revolucionaria" del Estado mexicano.<sup>5</sup>

Sin embargo, las políticas estabilizadoras y de ajuste estructural aplicadas durante la década de los ochenta, requirieron la transformación de las relaciones del Estado con los actores sociales. Si desde el sexenio de Miguel de la Madrid se promovieron dichos cambios, en la actual administración el proceso ha continuado con mayor énfasis, buscando fundamentarlo en una reforma del Estado —condición de la modernización del país— que deje atrás la idea de que la justicia social es proporcional al tamaño de la propiedad y atribuciones del Estado.

Se trata, así, de formular una nueva racionalidad para las políticas socioeconómicas del Estado, reinterpretabdo principios vitales heredados de la Revolución Mexicana, tales como el carácter nacionalista y de justicia social que debieron alentar la acción gubernamental.

Adaptándose a esta nueva racionalidad, la política laboral se ha sacudido la carga valorativa que implicaba la tutela sobre los trabajadores y, en consecuencia, ha dejado de ser un espacio de compromisos preconcebidos entre el Estado y las organizaciones sindicales. Ahora las relaciones laborales aparecen claramente como relaciones no privilegiadas en el espectro del sistema político, abriéndose más la resolución de su disputa a la capacidad de cada fuerza para imponer sus intereses, lo cual no implica que se elimine la promotoría gubernamental para establecer concertaciones y evitar riesgos sociales

<sup>5</sup> Gilly, Adolfo, "El régimen en su dilema", *Nexos*, Núm. 146, p. 43

## II. La gestión laboral: rearticulaciones, sujetos e instituciones

### 1) *Política salarial*

#### LA ESTRATEGIA

La vinculación entre la política laboral y la política económica diseñada para enfrentar a la crisis y orientar su resolución, se aprecia de mejor manera cuando se analiza el aspecto específico de lo salarial, pues éste es fundamental para regular el tránsito de un modelo de desarrollo ya caduco –inspirado en el régimen de acumulación fordista– hacia uno nuevo, donde las expectativas de crecimiento se fundan en el sector secundario-exportador y la correspondiente realización de ganancias en el mercado externo. También porque esta transición implica resolver el problema inflacionario, ajustando las estructuras internas de producción, consumo y precios.

Dicho proceso de readecuación o cambio estructural, como oficialmente se le ha llamado, ha venido ensayándose con no pocos tropiezos y problemas. Al fin, desde la óptica gubernamental, parece haber encontrado en la concertación de los principales agentes activos de la economía, una forma de regulación dirigida a controlar la inflación, como premisa para un nuevo modelo de acumulación y crecimiento.

En esta perspectiva, la determinación del salario ha tenido que ver cada vez menos con el mercado y la demanda internos y, en esa misma medida, su referente fundamental tampoco es el costo de la vida ni un supuesto modelo de consumo obrero masivo y estandarizado, quedando entonces como referente prioritario para el salario el costo de producción y la productividad empresarial. Así es como la política salarial se orientó, desde el sexenio pasado, bajo el firme principio de la austeridad que privilegia la protección de la planta productiva, la ganancia empresarial y la preservación de las fuentes de empleo, por encima de toda disputa salarial emprendida por los trabajadores.

A partir de entonces el realismo de la austeridad se impuso como “opción obligada y duradera” –anotación de Carlos Salinas de Gortari cuando era titular de la SPP– y la determinación de los montos salariales se convirtió en un asunto de “programación” más que de “negociación”, pues los incrementos se fijaron en base a la inflación esperada o proyectada por el “gabinete económico”, sin

correspondencia con la pérdida del poder adquisitivo de los salarios ante la aceleración de los precios.

Sin embargo, los años de 1986 y 1987 mostraron que el programa de austeridad no daba los frutos esperados sobre el control de la inflación, ya que ésta repuntó en esos años a 105 y 159%, respectivamente.<sup>6</sup>

En ese contexto se dio paso a la “concertación de los pactos sociales”. Con ellos se reforzó el programa de austeridad y estabilidad, bajo el “mecanismo de indexación hacia adelante”, por medio del cual, previa estimación de una tasa de inflación conveniente para un periodo determinado, se procede a ajustar los “precios clave” (tipo de cambio, precios públicos, salarios y tasa de interés), tras los que se espera el alineamiento gradual de los demás precios del mercado.<sup>7</sup> La política salarial quedó inscrita en este marco, donde las reglas del juego fueron definidas básicamente entre el gobierno y el sector empresarial, quedando subordinados los sectores campesino y obrero ahí “representados”.

Ahora bien, el proyecto gubernamental presentado por Carlos Salinas de Gortari acentúa la perspectiva de un nuevo modelo de acumulación fincado en la apertura al exterior, y asume como objetivos de su política económica: abatir la inflación, recobrar el crecimiento y fortalecer los salarios; podría decirse que el orden apuntado expresa la prioridad y secuencia en que tales objetivos se engarzan. Así, progresivamente, se piensa que la modernización llevará al logro de una economía eficiente, con mayor productividad y competitividad internacional.

El proyecto gubernamental no ha querido presentarse con ropajes puramente tecnocráticos, sino, también, ofreciendo expectativas de bienestar social, pero sin alientos populistas: “El bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo que suplanta esfuerzos o inhibe el carácter, hoy, la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado y la sociedad...”<sup>8</sup>

Particularmente para la estrategia económica, la concertación ha encontrado en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento

<sup>6</sup> Véase Informe Especial de la Subcomisión de Seguimiento de Precios del PECE, *La Jornada*, 11 de enero de 1990.

<sup>7</sup> Tello, Carlos, “El pacto: resultado y desafío”, *La Jornada*, 30 de junio de 1989.

<sup>8</sup> Discurso de Carlos Salinas de Gortari al asumir la Presidencia de la República, Suplemento de *La Jornada*, 2 de diciembre de 1989

Económico (PECE) la forma institucional e instrumental de regulación para avanzar en el alcance de sus fines, demandando consenso y disciplina a los agentes económicos convocados. Además el Pacto ratifica la tendencia estatal de abandonar formas añejas de tripartismo para buscar concertaciones sin prejuicios tutelares hacia algún sector.

#### EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA SALARIAL

Es de sobra conocido que el Estado mexicano tiene dos formas básicas de intervenir en la regulación del salario: de manera directa en la fijación del salario mínimo y al establecer los correspondientes salarios de los trabajadores a su servicio; y de manera indirecta sobre los salarios contractuales, a través de las autoridades e instituciones laborales que concilian al respecto. Por supuesto, este ejercicio gubernamental está condicionado por diversos factores económicos, políticos y sociales, que en buena medida son considerados para la política económica en turno.

En efecto, esas formas de regulación siguen operando, pero ahora subordinadas a los acuerdos de la concertación establecidos en los "pactos", fijando así una política de precios e ingresos que afecta desigualmente a los agentes de la producción, al ejercer un fuerte control sobre los salarios. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari ha continuado con esta estrategia, asumida desde diciembre de 1987.

Ahora bien, para 1989 la política salarial debería ceñirse al carácter transitorio definido para ese año y a los objetivos que se establecieron en la estrategia económica. El gobierno salinista ha sido celoso en el resguardo de estos criterios, y fuera de ese marco prácticamente ninguna iniciativa salarial ha tenido posibilidades de prosperar pues, como tajantemente llegó a señalarlo el Secretario del Trabajo y Previsión Social, la estrategia "se hizo para eso, para ejercerla y mantenerla".<sup>9</sup>

#### Los salarios mínimos

Los eventos que marcaron la evolución de los salarios mínimos han sido los acuerdos del PECE firmados en diciembre de 1988 y sus refrendos en junio y diciembre de 1989, así como los corres-

<sup>9</sup> *La Jornada*, 28 de julio de 1989.

## CUADRO 1

Incremento a salarios mínimos  
(pesos diarios)

| Zona Económica    | 1987 |                  | 1988 |                 |   | 1989            |   |                 | 1990 |                |    |                     |
|-------------------|------|------------------|------|-----------------|---|-----------------|---|-----------------|------|----------------|----|---------------------|
|                   | %    | 16 dic<br>31 dic | %    | 1 ene<br>29 dic | % | 1 mar<br>31 dic | % | 1 ene<br>30 jun | %    | 1 jul<br>4 dic | %  | 4 dic 89<br>27 mayo |
| A                 | 15   | 6 470            | 20   | 7 765           | 3 | 8 000           | 8 | 8 640           | 6    | 9 160          | 10 | 10 080              |
| B                 | 15   | 5 990            | 20   | 7 190           | 3 | 7 405           | 8 | 7 995           | 6    | 8 475          | 10 | 9 325               |
| C                 | 15   | 5 395            | 20   | 6 475           | 3 | 6 670           | 8 | 7 205           | 6    | 7 640          | 10 | 8 405               |
| Promedio Nacional | 15   | 5 867            | 20   | 7 041           | 3 | 7 253           | 8 | 7 834           | 6    | 8 306          | 10 | 9 270               |

Fuente: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

pondientes dictámenes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM) que se dieron casi paralelos a dichos acuerdos. Sucesivamente, en diciembre de 1988 los salarios mínimos se incrementaron 8%; en junio y diciembre de 1989 los incrementos fueron de 6% y 10%, respectivamente. Dando lugar a los montos salariales vigentes en los periodos señalados en el cuadro 1.

Posteriormente, durante el primer semestre de 1990 no hubo incremento a los salarios mínimos ni se les otorgó aumento en la ratificación del PECE celebrada el 27 de mayo, donde el Pacto fue prorrogado hasta el 31 de enero de 1991.<sup>10</sup>

Por supuesto, esta evolución debe confrontarse con el comportamiento inflacionario de los precios, observándose que los salarios mínimos han quedado rezagados con la llamada "indexación hacia adelante". De esta forma, si tomamos por base 100 los salarios de diciembre de 1987, cuando se inició la concertación de los pactos, resulta que en términos reales los salarios mínimos han perdido alrededor de 25% de su poder adquisitivo, desde entonces a la última firma del PECE (mayo de 1990)<sup>11</sup>

Es cierto que la merma en el poder adquisitivo disminuyó durante 1989, pero es preocupante que aún después de la cresta inflaciona-

<sup>10</sup> *La Jornada*, 28 de mayo de 1990.

<sup>11</sup> Carrasco, Rosalba y Francisco Hernández, "Pacto. el semestre cero", *La Jornada*, 4 de junio de 1990.

ria al finalizar ese año y la inflación de los primeros meses de 1990 (de diciembre a abril se acumuló 13.8%), se llegara en mayo a la firma de extensión del PECE, prolongándolo hasta enero de 1991, sin ningún acuerdo de incremento salarial. Esto prueba que la política salarial emprendida desde 1982 y continuada ahora, sigue desvinculando la formación de los salarios del índice del costo de la vida, en perjuicio de un amplio sector de trabajadores y sus familias, que están sujetos al régimen de salarios mínimos.

Esta situación ha sido tan drástica que algunos analistas estiman que el salario mínimo se ha debilitado y desprestigiado como norma institucional, a tal grado que estaría por perderse la función social y política que tuvo para otras fases de acumulación.<sup>12</sup>

En realidad la idea de salario mínimo inscrita en la Constitución, en términos de que "deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos", corresponde a una fase anterior de acumulación que no es ya la que se persigue con el proyecto actual. Desde este punto de vista, no sería nada extraña la eliminación del salario mínimo, como lo han expresado algunos sectores empresariales y el titular de la STPS y, además, paradójicamente, hasta los propios cetemistas.<sup>13</sup>

Sin embargo, parece que el gobierno seguirá manejando esta norma institucional y a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, mientras le sean útiles como instrumentos reguladores en su táctica antiinflacionaria, como ha ocurrido en los sucesivos acuerdos del PECE que han tenido un marcado carácter restrictivo.

Por otra parte, si bien los salarios mínimos todavía operan como reguladores del precio de la mano de obra en el mercado secundario de trabajo (donde la relación laboral no está sujeta a contratación colectiva) y son referencia importante para los salarios asignados en algunos sectores como la burocracia, el comercio organizado y la industria de la construcción, también es cierto que tienden a desempeñar una función cada vez más residual en ese sentido, en la medida que se debilitan como norma institucional.

<sup>12</sup> Cfr. Gutiérrez G., Esthela, "La crisis laboral y la flexibilidad del trabajo en México, 1980-1988", Documentos y materiales de estudio, Fundación Friedrich Ebert, pp. 35-37.

<sup>13</sup> El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Arsenio Farell C., declaró que en un futuro no lejano los salarios mínimos tenderían a desaparecer, *La Jornada*, 18 de noviembre de 1989.

## Los salarios contractuales

El gobierno mexicano tiene la posibilidad de fijar las pautas para la determinación de los montos en los salarios contractuales, a partir de los que él establece para los trabajadores a su servicio.

Por ello, ante la eventualidad de un tope salarial del 10% para las contrataciones colectivas de 1989, algunas centrales obreras se inconformaron, toda vez que en promedio dichos salarios se habían deteriorado un 19% durante 1988. Sostener una demanda de 19% para los salarios contractuales bien podía pasar como demanda "realista", ya no bajo la idea de recuperar lo perdido, sino incluso porque coincidía con la proyección que oficialmente se había hecho de la inflación.

Lo cierto es que para el primer cuatrimestre de 1989, se pudo observar que los aumentos en las empresas públicas oscilaron entre el 10 y el 12%, mientras que en el sector privado lo hicieron en un 15%; obviamente, la causa fundamental de la diferencia se encontraba en cuidar el impacto sobre las finanzas públicas.

Según un estudio realizado por la Asociación Metropolitana de Relaciones Industriales (AMERI), sobre las revisiones contractuales en el primer semestre de ese año, en todo el país se efectuaron 653 revisiones, encontrándose que el aumento salarial promedio fue de 16.2% en el semestre, desglosado mes a mes como sigue: enero 16%, febrero 15.8%, marzo 15.2%, abril 17.6%, mayo 17.3% y junio 19.8 por ciento. Puede inferirse que en el promedio hayan pesado más los incrementos logrados en empresas privadas que en las públicas, aunque ello no se haga explícito en el estudio.<sup>14</sup>

Estos datos del promedio mensual pueden contrastarse con la inflación anualizada mes a mes, proporcionada por el Banco de México (véase cuadro 2).

Se aprecia como tendencia, que a medida que la inflación anualizada disminuía, en las negociaciones contractuales se accedía a incrementos más cercanos y paulatinamente superiores al ritmo de la inflación anualizada; desde luego, esto es más claro en los casos de las empresas privadas y de ramas más dinámicas (un ejemplo fue la rama automotriz).

Sin embargo, esa tendencia no prosiguió de manera franca durante el resto del año, pues la inflación anualizada en los últimos

<sup>14</sup> *La Jornada*, 20 de julio de 1989.

CUADRO 2

|         | <i>Inflación anualizada<br/>1988-1989 (%)</i> | <i>Incremento promedio a salarios<br/>contractuales en 1989 (%)</i> |
|---------|---|---|
| Enero   | 34.6  | 16  |
| Febrero | 25.9  | 15.8  |
| Marzo   | 21.1  | 15.2  |
| Abril   | 19.2  | 17.6  |
| Mayo    | 18.5  | 17.3  |
| Junio   | 17.6  | 19.8  |

seis meses volvió a ascender: julio 16.8%, agosto 16.8%, septiembre 17.3%, octubre 18.1%, noviembre 18.2% y diciembre 19.7 por ciento. De tal forma que si se considera la evolución de los precios al consumidor de enero de 1989 a enero de 1990, ella registró un 22.53% de inflación anualizada, según el Banco de México.<sup>15</sup> Frente a ello, la evolución promedio de los salarios contractuales a lo largo de 1989, osciló entre 20 y 25 por ciento. En octubre, según una encuesta realizada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, las empresas aumentaron sus remuneraciones salariales un 22% en promedio.<sup>16</sup> Con base en estos datos puede estimarse que los salarios contractuales no tuvieron una mejoría muy sensible en su poder adquisitivo; si acaso no perdieron más frente a la inflación de 1989.

En cuanto a los primeros meses de 1990, la norma básica en las empresas del sector público fue incrementar 15% al salario directo y 5% en prestaciones (así aconteció, por ejemplo, en las revisiones del SME, TELMEX, SUTERM, FCE, SNTE, entre otros), mientras que en las empresas privadas los incrementos al salario directo han sido alrededor de 20 a 22 por ciento. Si confrontamos estos datos con la inflación anualizada a los cuatro primeros meses del año, que fue de 25% en promedio, nuevamente vemos que los incrementos logrados no recuperaron siquiera el poder adquisitivo perdido por el salario durante el año anterior.

Esos promedios esconden, desde luego, cierta heterogeneidad salarial por rama y empresa, propia del criterio de mercado que se

<sup>15</sup> Carrasco, Rosalba y Francisco Hernández, "¿Repunte inflacionario?", *La Jornada*, 12 de febrero de 1990

<sup>16</sup> *La Jornada*, 26 de octubre de 1989.

intenta restablecer para el mercado de trabajo, donde la determinación salarial tendría como principal referente las condiciones de cada centro de trabajo. Sin embargo, el papel regulador de los salarios del sector público no deja de ser importante, y de hecho define un contorno en la estructura salarial del país que, a su vez, también opera como anclaje sobre el resto de los salarios contractuales. Además, el acuerdo básico del PECE para combatir la inflación se ha traducido en una camisa de fuerza para el conjunto de los salarios contractuales.

#### EVALUACIÓN Y TENDENCIAS

En un periodo de 18 meses —como el transcurrido desde el inicio de la actual administración— se pueden sugerir algunas apreciaciones y anotar ciertas tendencias con la precaución debida, puesto que los objetivos centrales del programa de gobierno no alcanzan a concretarse plenamente y las políticas adoptadas aún pueden variar y corregirse.

La racionalidad del proyecto gubernamental se ha instrumentado básicamente a partir de los acuerdos del PECE y por las políticas concretas de las agencias correspondientes. En las cuestiones salariales, las autoridades laborales han actuado con firmeza y disciplina, aderezando la “concertación” con buena dosis de autoritarismo, siempre atentas al objetivo primordial de consolidar la estabilidad de precios y normándose por la concepción neoliberal de que los salarios no son flexibles a la baja y, por tanto, debe cuidarse su comportamiento para que sean funcionales a la recuperación gradual y paulatina de la economía. En esto ha existido acuerdo entre los sectores gubernamental y empresarial: “Mientras no crezca la economía del país, no habrá incrementos reales en el salario de los trabajadores ni creación de fuentes de empleo”.<sup>17</sup>

No obstante se han presentado diversas inconformidades y síntomas de duda por el manejo de la variable salarial, incluso de parte de algunos núcleos empresariales y por supuesto de sindicatos de trabajadores. Con todo, la estrategia gubernamental ha logrado sortear hasta ahora las más drásticas impugnaciones a su política salarial.

<sup>17</sup> *Unomásuno*, 22 de diciembre de 1988.

La clave parece estar en la concertación, como fórmula política eficaz que no renuncia al ejercicio de la autoridad política del presidente. Conviene precisar, sin embargo, algunas observaciones sobre la estrategia antinflacionaria y la política salarial en marcha:

#### Eficiencia relativa

Para finalizar el análisis de la política salarial debe reflexionarse sobre su eficacia en relación a los objetivos de la modernización económica: abatir la inflación, recobrar el crecimiento y fortalecer el salario.

Al parecer, no se puede negar que lo ha sido para abatir la inflación, aunque por sus elementos contradictorios en la estructura de precios y distribución de ingresos, la estabilidad no puede darse aún como inobjetable, tal como se mostró en la pasada cresta inflacionaria de diciembre-enero, y menos se puede garantizar el equilibrio cuando se flexibilicen los controles que han estado vigentes con el Pacto. Por lo mismo, resulta claro que el periodo de transición planteado originalmente para 1989, se ha extendido ya al presente año.

Desde luego, de ninguna forma se puede hablar de fortalecimiento de los salarios, si bien es cierto que este propósito figura a mediano y largo plazo en el proyecto gubernamental. Además, es preocupante que se arraigue la lógica de que son los salarios los principales causantes de la crisis inflacionaria, pues de todos los "precios clave" es a ellos (los salarios) a los que se les ha sujetado con más rigor. No ha sido así para los demás precios, cuyo movimiento se ha justificado oficialmente argumentando la necesidad de "evitar el desabasto". Este criterio, obviamente, no puede aplicarse al precio de la fuerza de trabajo, en medio de su abundancia y del actual nivel de desempleo.

Respecto a la promesa presidencial de "no más sacrificios" para los trabajadores, en el sentido estricto de no agregar más pérdida a su poder adquisitivo, las tendencias analizadas indican que no se ha cumplido para quienes perciben salario mínimo y es dudoso que haya ocurrido para la mayoría de los trabajadores sujetos a contrato colectivo.

En cuanto al objetivo de recobrar el crecimiento, se sabe que el PIB creció en un 3% durante 1989, el doble de lo estimado inicialmente en el proyecto gubernamental, lo cual ha sido estimado por

algunos como un éxito inesperado. Siendo positivo este logro, todavía debe esperarse la evolución en los siguientes años, especialmente por cuanto se refiere a la dinámica de exportaciones, cuya tendencia a la baja es conocida. Existe además un serio problema con el mercado interno, en su estructura de consumo radica uno de los efectos más negativos y contradictorios de la política económica, lo cual puede generar una tendencia recesiva que obstaculice la recuperación sostenida del crecimiento. Quizá por esto pueda esperarse cierta flexibilidad salarial en el futuro cercano.

Otra razón que podría motivar dicha flexibilidad es que el nivel de los salarios se ha tornado en contra del incremento de la productividad, pues además de no beneficiar a la demanda, anula el espíritu de trabajo y genera desaliento social, lo cual es contrario a las aspiraciones de modernización nacional.

### Salarios y desigualdad

Sin duda la política salarial ha funcionado también como política de ingresos orientada a favorecer la ganancia y la inversión de los sectores empresariales más fuertes, puesto que son los que realmente pueden apuntalar un proyecto de crecimiento económico sustentado en las posibilidades de inserción en el mercado externo.

En buena medida, gracias a la política salarial implementada, las ganancias han continuado creciendo durante la crisis, como era la pretensión del proyecto gubernamental. Se ha estimado, con base en el Sistema de Cuentas Nacionales, que “el monto de las ganancias empresariales durante 1989 ascendieron a 241.9 billones de pesos, que correspondieron al 49% del valor total de la producción generada durante el año pasado, en que persistió la baja en el poder adquisitivo de los salarios”. En contraparte, “las remuneraciones de los asalariados en la conformación del producto interno bruto durante la década anterior, pasó del 36% en 1980 al 26% en 1989”, como consecuencia del fuerte control ejercido sobre los salarios.<sup>18</sup>

De tal forma que la fijación de precios o su alineamiento controlado por el PECE, no implicó la disminución de las ganancias por cada peso de salario invertido, sino que sus beneficios continuaron creciendo —aunque hay quienes estiman que la pendiente de su

<sup>18</sup> *Unomásuno*, 14 de febrero de 1990.

crecimiento fue menos acusada a partir de la concertación.<sup>19</sup> Desde luego, la distribución de las ganancias no ha sido equitativa, pues como se afirma en un documento empresarial, “la gran industria tiene en su favor las condiciones que le permiten obtener como ‘valor agregado’ cinco veces más de lo pagado (relación salario-valor agregado) mientras que en la microindustria sólo se obtiene como valor agregado el equivalente a 0.6 veces la cantidad remunerada”<sup>20</sup>

### Salarios y gobernabilidad

La política salarial debería evaluarse como instrumento de gobierno para satisfacer demandas y necesidades de los sectores sociales más directamente implicados en ella, como son los empresarios y los obreros.

La mayoría de los empresarios, con todo y las salvedades y advertencias sobre algunos riesgos para el crecimiento, se han mostrado satisfechos con la estrategia salarial seguida.

Para los obreros del país, mal organizados y peor representados en su mayoría, el peso de la crisis no se aminora. Tampoco se puede decir que se hayan satisfecho las demandas salariales de las organizaciones del C. del T. y de los demás sindicatos. En este sentido, la política salarial sigue sin beneficiar al sector obrero del país.

En consecuencia, podría pensarse que se viene gestando un déficit de gobernabilidad con la aplicación de la estrategia salarial. Sin embargo, el actual gobierno ha tratado de generar una contratendencia político-ideológica a dicho déficit, al subrayar que la mejoría en el bienestar —salvo la pobreza extrema— dependerá de los esfuerzos que en cada empresa realicen patronos y trabajadores para mejorar su productividad.

Por lo demás, la sola emergencia de un foco de ingobernabilidad en el campo laboral no determinaría la generalidad de una tendencia de ese tipo y, políticamente, todavía ha sido poco relevante por la incapacidad de denuncia y acción efectiva del movimiento obrero a nivel nacional.

<sup>19</sup> Cfr. Castangts, Juan, Juan José Kochen y Esther Mejía, “Coordenadas del salmismo”, *Excelsior*, 1 de noviembre de 1988.

<sup>20</sup> Reseña del informe de labores 1989-1990 de la CONCAMIN, *La Jornada*, 22 de marzo de 1990.

Éstas son, pues, algunas consideraciones sobre la estrategia seguida por el gobierno en materia salarial. Por supuesto, se trata de reflexiones sujetas a discusión y que deberán ampliarse, profundizarse y contrastarse con la evolución de la política salarial en los próximos años.

## 2) Conflictos laborales principales tendencias de la restructuración

El modelo de relaciones laborales y las instituciones que lo integran, heredado de la codificación inscrita en el Artículo 123 de la Constitución, se encuentra en permanente tela de juicio a partir de que se definió la nueva estrategia modernizadora tendiente a superar la crisis por una vía que, en sus afanes productivistas y eficientistas, requiere dismantlar lo que considera como obstáculos provenientes de aquel modelo.

No se trata, en el caso de México, de encontrar formas de organización del trabajo participativas y consensuales acordes con la búsqueda del incremento de productividad, como las puestas en práctica en países con los que el nuestro ha entrado o entrará en competencia en un futuro próximo.<sup>21</sup> Se trata más bien de un proceso de desregulación-regulación (según el caso) que garantice el mantenimiento de altas tasas de ganancia a los grupos empresariales más poderosos. Este es el sentido de la modernización.

El modelo de relaciones laborales vinculado al régimen corporativo, se ha caracterizado por los siguientes rasgos:

a) el carácter autoritario de las instituciones laborales, legitimado por el sentido tutelar de la intervención estatal;

b) un referente político-ideológico que subestima la efectividad de las formas y procedimientos legales, creando incertidumbre sobre el alcance de los derechos y obligaciones de los trabajadores y patronos;

c) la homogeneización de las condiciones de trabajo, de la legislación y, más en general, del conjunto de relaciones de trabajo a

<sup>21</sup> En cuanto a las incompatibilidades entre el corporativismo y la modernización económica, véase: Bizberg, Ilan, "El México neocorporativo", *Nexos*, Núm. 144, pp. 47-55. Una revisión de las nuevas formas de organización del trabajo en: Iranzo, Consuelo, "Cambio Tecnológico y Trabajo", en Fernando Caleso (Coord.), *Nuevos retos del sindicalismo*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1988, pp. 63-94.

partir del intervencionismo estatal; pero, a su vez, también se significó por los incumplimientos a tales disposiciones,

d) un régimen sindical corporativo con prácticas antidemocráticas, encargado del control social y político de los trabajadores, a través de una relación clientelar y paternalista entre la dirigencia y las bases,

e) un rígido y complejo patrón contractual;

f) una reglamentación burocratizada del derecho de huelga, que muchas veces inhibe la expresión de los conflictos y otras llega a obstaculizar su resolución.<sup>22</sup>

Algunos de estos elementos muestran claros signos de transformación, como resultado del proceso de reconversión experimentado con mayor intensidad a partir de la apertura de la economía en 1986. Se trata de un proceso heterogéneo, tanto en relación a las ramas y las empresas (considerando su tamaño y forma de propiedad) como por la diversidad de formas que ha asumido: cambio de tecnologías (Ford-Hermosillo), de las formas de organización del trabajo (General Motors de Ramos Arizpe), contratación de nuevos trabajadores y patrón contractual flexible (maquiladoras del norte), transformación contractual en las empresas paraestatales (PEMEX, TELMEX, AHMSA).

Este proceso de transformación y reconversión de las relaciones laborales profundizará el carácter dual y polarizado de la estructura productiva, al coexistir un pequeño pero poderoso grupo de empresas modernas y exportadoras, con una mayoría de medianas y pequeñas unidades productivas atadas al mercado interno.

Por lo demás, esos cambios no han contado con el consenso de los sectores involucrados en ellos, al ser impuestos desde arriba sin una discusión de los costos y beneficios que de ellos se derivan.<sup>23</sup>

Aun cuando no pueda hablarse todavía de reemplazo del viejo modelo de contratación colectiva, forjado en los años del cardenismo y consolidado durante el desarrollo estabilizador —que ga-

<sup>22</sup> Algunos de estos rasgos han sido señalados por Bizberg, Ilan, *op. cit.*, pp. 50-54 y por De la Garza, Enrique, "Reconversión industrial y cambio en el patrón de relaciones laborales en México", ponencia al Seminario: La Modernización de México, UAM-X, 1989, pp. 27 a 29. Una descripción de éstos se encuentra también en Bensunsan, Graciela y Carlos García (Coord.), *Modernidad y legislación laboral*, UAM-FES, México, 1990, pp. 14 y 15, 22-37, 47-67 y 125-132.

<sup>23</sup> Véase: De la Garza, Enrique, *op. cit.*, pp. 24 y 32 y ss; y Gilly, Adolfo, *op. cit.*

rantizaba cierta protección al empleo, al salario y al desgaste de la fuerza de trabajo—, sí hay elementos para indicar la tendencia a configurar uno nuevo.

Lo anterior aparece más claro en la política de reprivatización de empresas públicas, que en paralelo exige y fomenta una mayor flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo, así como el incremento de la libertad patronal en la contratación, ajuste y organización del proceso productivo. En particular, la flexibilización se ha expresado en:

- a) la delimitación o desaparición de la intervención del sindicato en la implementación de los cambios en los procesos de trabajo,
- b) el aumento de la movilidad interna (cambios de lugar de trabajo, de puestos, de horarios);
- c) ascenso por calificación;
- d) salario vinculado a la productividad y por hora. Cabe señalar que este proceso de reestructuración contractual ha tenido lugar en un reducido número de empresas grandes, fundamentalmente ubicadas en el sector público que, según algunos cálculos, no sobrepasan las cincuenta.<sup>24</sup>

Este proceso de flexibilización contractual focalizado en grandes empresas, ha tenido un impacto de “efecto-demostración laboral”<sup>25</sup> en otros sectores empresariales que buscan generalizar las ventajas que ese nuevo modelo puede ofrecerles, sin que ello implique que asuman el reto de una verdadera reconversión industrial.

Hasta ahora, el cambio de modelo económico y el ajuste correspondiente en las relaciones laborales ha operado a través de los mecanismos corporativos incorporados en la legislación vigente, y que forman parte esencial del sistema político; por tanto, podría suponerse viable su conservación para avanzar en el tránsito hacia el mundo de la competitividad y el mercado.

De cualquier forma, se trata de un proceso de transformación inscrito en la redefinición de las relaciones entre Estado, empresarios y sindicatos, no exenta de conflictividad. Así, durante la actual administración se han registrado diversos conflictos protagonizados

<sup>24</sup> De la Garza, Enrique, *op. cit.*, pp. 32 y ss.

<sup>25</sup> Sobre el “efecto-demostración laboral”, véase: Gutiérrez G., Esthela, *op. cit.*, pp. 30-33.

por trabajadores al servicio del Estado (COTRASE, SNTE-CNTE) de organismos descentralizados (IMSS), de las empresas paraestatales (PEMEX, TELMEX, CANANEA Y SICARTSA) y del sector privado (FORD MOTORS, maquiladoras del norte, CERVECERIA MODELO). Muchos de ellos estuvieron vinculados a las políticas de modernización supuestamente justificadas, aunque no siempre, por la necesidad de incrementar la calidad del servicio o la productividad.

Algunos de estos conflictos pusieron de relieve las contradicciones que genera la supervivencia de formas caducas de representación obrera y la pretensión empresarial y gubernamental de sostenerlas, frente a una compleja y cambiante realidad laboral. Con ello, a los viejos problemas de este campo se sumaron los nuevos, producto de la compulsión que introdujo la modernización productiva

Las consecuencias del carácter autoritario de los procesos de modernización quedaron de manifiesto en estos conflictos, sin que las estructuras corporativas lograran inhibir la politización de las demandas obreras. No obstante, por lo general, la resistencia obrera se dio en el aislamiento, a pesar del carácter global de la estrategia gubernamental y empresarial. Cuando la resistencia obrera logró superar el aislamiento y se obtuvo el respaldo de amplios sectores de la sociedad, como en Cananea, Sicartsa y Cervecería Modelo, fue posible revertir las acciones gubernamentales y patronales, conduciendo con cierto éxito la defensa de los derechos vulnerados.

En pocas ocasiones se ha procedido a cambiar las relaciones laborales en forma concertada. Tal ha sido el caso en Teléfonos de México y en la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Si bien se trata de situaciones donde median definidas alianzas de los respectivos sindicatos con el proyecto gubernamental, también es cierto que ambas dirigencias sindicales han desarrollado una mayor capacidad de negociación y una vida sindical permanente. Ello les permitió ejercer una verdadera bilateralidad en la negociación para resguardar las condiciones de trabajo y mantener el nivel del empleo, conservando en buena medida los espacios para participar en la implementación de los cambios vinculados a la productividad.

En conjunto, los conflictos ocurridos durante los meses de la administración salinista, revelan una serie de cuestionamientos al modelo tradicional de las relaciones laborales y a la propia estructura sindical vigente:

a) cada vez resulta más evidente la crisis de representación en que está sumida la dirigencia sindical oficialista, factor que obstaculiza la resolución de los conflictos obrero-patronales por las actuales vías institucionales;

b) con frecuencia son cuestionados los acuerdos alcanzados por las cúpulas sindicales, generando resistencias individuales y colectivas a dichos acuerdos, mismos que potencian nuevos conflictos,

c) las dos observaciones anteriores tienden a politizar y radicalizar los conflictos, retomándose como bandera fundamental de los movimientos a la democracia sindical, anteponiéndola, incluso, como premisa de la modernización política proclamada por el gobierno,

d) al estrecharse las vías de expresión, negociación y resolución de las demandas laborales, reaparece la violencia como recurso extremo que sólo agrava el conflicto y profundiza la crisis de representación sindical; a la par, se orilla a los actores sociales a ubicarse fuera de la institucionalidad vigente: huelgas que se imponen al margen de los procedimientos, quiebras de dudosa validez jurídica, reconocimiento de hecho a representaciones sindicales paralelas a las oficialistas, etcétera;

e) todo lo anterior eleva el costo social, político y económico de la resolución de los problemas laborales, menguando y erosionando la legitimidad de las formas tradicionales de la intervención gubernamental en este ámbito

Se están delineando ya los límites de la modernización autoritaria en la vida laboral, límites que incluso pueden obstaculizar el proyecto gubernamental de recuperación económica, pues se ha llegado a tal punto —sobre todo en las ramas más dinámicas donde prevalecen niveles crecientes de calificación y productividad—, que hasta la preocupación de los trabajadores por mantener su empleo se reduce, en vista de los bajos salarios que les quieren imponer.

Al parecer, cada vez resultará más difícil y costoso doblegar la resistencia obrera y, por tanto, puede sostenerse que la imposición, la intimidación y la violencia, tendrán que sustituirse por métodos y prácticas donde prevalezca la negociación política, si se quiere conservar la estabilidad laboral de la que se ufana orgullosamente el titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

### 3) *Legislación laboral: alcances de su redefinición*

Los sucesos en torno al proceso de reforma de la legislación laboral, iniciado durante la actual administración, ofrecerán algunos elementos de juicio respecto a las posibilidades y alcance de la redefinición de las relaciones entre trabajadores, empresarios y Estado. Los tiempos, procedimientos, espacios, actores y orientación de los cambios que se reclaman —incluso la perspectiva de postergación indefinida de esta meta—, constituyen factores a considerar en el análisis de la transición por la que atraviesa el viejo modelo de relaciones laborales.

En primer lugar, cabe tomar en cuenta el contexto en el que tiene lugar este proceso. El escenario político de hoy, presenta un bloque de fuerzas marcadamente distinto de aquél que permitió la incorporación a la constitución de un conjunto de derechos protectores de los intereses obreros. A la correlación de fuerzas favorable al sector empresarial se suma la falta de organizaciones sindicales democráticas e independientes, capaces de desplegar una acción efectiva en la defensa de los derechos adquiridos.

Los ajustes introducidos en las relaciones laborales por la vía de los hechos, revelan la reversión de la tendencia tradicionalmente expansiva de las instituciones laborales, lo que convierte en una cuestión principal la decisión de conservar o modificar el carácter corporativo y autoritario del modelo de relaciones, cuya expresión jurídica cobra forma en la legislación. Los vínculos entre la reforma laboral y la reforma del Estado hacen, por tanto, que no dependa sólo de aquélla la transformación de las reglas y prácticas que sostuvieron la relación entre los actores de este escenario.

El carácter aún inicial de los pasos dados para adoptar una reforma de la legislación laboral impide ofrecer conclusiones definitivas acerca de las perspectivas de este proceso. El grado de definición de las posiciones de los actores es muy diverso y, por lo general, se presentan como un conjunto de demandas y de planteamientos preliminares que no permiten establecer con precisión las prioridades que intervendrán a la hora de cambiar la regulación vigente.

Hasta ahora, ninguno de los tres partidos políticos que aglutinan a la mayoría del electorado —el PRI, el PAN y el PRD— ha dado a conocer un proyecto acabado de reforma. En cuanto a las organizaciones sociales, ha sido la COPARMEX la primera que hizo pú-

blicas, en junio de 1989, sus "Propuestas Preliminares" para la discusión de una nueva ley del trabajo. Se conocen también algunos lineamientos de los cambios esperados por las centrales obreras oficiales y por las organizaciones sindicales independientes, como el FAT; y también de profesionales del derecho (Frente Nacional de Abogados Democráticos: FNAD).

Fue al comienzo de la actual administración cuando se asumió desde la cúspide gubernamental la necesidad de promulgar una ley con miras al siglo XXI. En abril de 1989 se anunció la creación de una comisión tripartita, convocada por el Poder Ejecutivo para presentarle un proyecto de nueva regulación laboral. Este propósito se rectificó más tarde, al establecerse que la iniciativa de ley surgiría de la discusión de las propuestas que los representantes llevarían a dicha comisión. Este órgano quedó instalado en el mes de agosto sin que haya funcionado regularmente (según declaración de Jorge Ocejo Moreno, sólo se había reunido en dos ocasiones).<sup>26</sup>

Al tiempo que se integraba esa comisión, tuvo lugar en la Cámara de Diputados una serie de audiencias públicas convocadas por la diputación obrera del PRI y apoyadas por el PRD, con el propósito de recuperar para el Poder Legislativo una mayor participación en la reforma laboral.<sup>27</sup> Al respecto, cabe recordar que actualmente el Congreso de la Unión, por su composición de fuerzas, no ofrece al gobierno el mejor clima político requerido para adoptar una nueva legislación que recogiera los cambios ya ocurridos en el terreno contractual y que, por cierto, no implicarían necesariamente la reforma del texto constitucional.

En las actuales circunstancias, escasa utilidad tendría una reforma que resultara de una negociación encaminada a obtener el consenso de las viejas cúpulas sindicales y de las organizaciones empresariales, como ha sido tradicional. Tal negociación se restringiría a determinar si debe conservarse o disminuirse el actual proteccionismo laboral, lo que no resolvería los problemas fundamentales y, de realizarse, se inclinaría hacia la segunda opción, conforme a la aspiración empresarial.

Por lo demás, es notorio que el interés no es igual entre todas las organizaciones empresariales. La CONCANACO y la CONCAMIN,

<sup>26</sup> *La Jornada*, 9 de febrero de 1990.

<sup>27</sup> Una selección de las principales intervenciones se encuentra en STUNAM, *El debate actual Dos proyectos de Nación*, México, 1989.

por ejemplo, no han apoyado aún las propuestas de la COPARMEX ni dado a conocer un documento equivalente al de esta organización. Razones de oportunidad política estarían deteniendo desde el gobierno la prisa del sector empresarial para reactivar el funcionamiento de la comisión tripartita y formular una nueva legislación que dé cuenta de la actual correlación de fuerzas. Con todo, a pesar de los múltiples indicios que revelan a los empresarios como los principales interesados en el cambio, puede pensarse que la reforma laboral es hoy, como lo fue su demanda en 1986, un arma de negociación frente al gobierno respecto de otras cuestiones más decisivas, como la reforma fiscal.<sup>28</sup>

Por cuanto al movimiento obrero oficial, la posición dominante en su seno es la de defender la legislación vigente, postergando la reforma por temor de perder lo que hoy se tiene. El Congreso del Trabajo no ha podido presentar un criterio unificado en torno al cambio de legislación, debido a su conflictividad interna y creciente paralización. Las propuestas aisladas que se han dado, de las cuales una de las primeras en hacerse pública fue la de la CTM, revela en lo esencial una posición conservadora de los rasgos que la legislación presenta actualmente.

Los planteamientos de la CTM recogen sus demandas de 1978 —cuando buscaban defender a los trabajadores de las consecuencias del proceso inflacionario—, incorporando algunas propuestas relativas a la modernización que, por supuesto, no alcanzan a tocar siquiera los rasgos corporativos y autoritarios de las relaciones laborales. Los aspectos más relevantes considerados en la propuesta cetemista se orientan a rechazar las sugerencias y los cambios reclamados por los empresarios y a restablecer el carácter tutelar de la intervención gubernamental, perdido durante la crisis. Sin embargo, lo que parece prioritario para la CTM es la conservación de la representación hegemónica que todavía ejerce con el apoyo del Estado: para ello estaría dispuesta a tolerar la penetración en la ley de las tendencias desreguladoras, como en los hechos viene sucediendo.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Véase al respecto las declaraciones de Jorge Ocejo Moreno, *La Jornada*, 9 de febrero de 1990.

<sup>29</sup> Un resumen de los puntos planteados por la CTM, puede verse en Bensunsan, Graciela, "Cambio en las relaciones laborales", ponencia al Seminario: La Modernización de México, UAM-X, 1989.

Para evaluar el conjunto de propuestas que se ofrecen con miras a la transformación de la vieja articulación entre la legislación laboral y el sistema político, habría que considerar por lo menos tres aspectos claves:

- a) ¿en qué medida atienden a la necesidad de devolver a los sindicatos su función representativa de los intereses de sus afiliados y garantizan su independencia y autonomía?
- b) ¿cuál es el papel que asignan a la bilateralidad como forma de negociación de las condiciones laborales, ante el cambio de tecnologías y sistemas de trabajo?
- c) ¿qué planteamientos contienen en relación a la redefinición del papel de la intervención gubernamental en este campo?

El análisis de las propuestas del FAT, del FNAD y de la COPARMEX muestra que, en los tres casos, se han considerado con distinto alcance las cuestiones apuntadas. Algunas declaraciones a la prensa e intervenciones de miembros del PRD y del PAN en distintos foros y seminarios, reflejaría el acercamiento entre las posiciones de las dos primeras organizaciones citadas (FAT y FNAD) con el PRD, y de la COPARMEX con el PAN.<sup>30</sup> A continuación se presenta el estado de la discusión sobre esos tres aspectos:

a) Un punto central de la discusión gira en torno a la libertad sindical, sugiriendo cambios en el régimen jurídico que propicien una modernización democrática sobre el sindicalismo dominante desde hace más de cincuenta años. Las diferencias se encuentran en la manera de concebir a la libertad sindical. El FAT propone cambios significativos para avanzar hacia un régimen pleno de pluralidad en este ámbito; mientras que el FNAD muestra ciertas reservas respecto de algunas propuestas, como la libertad de afiliación y la supresión de las cláusulas de exclusión. Estas aspiraciones son compartidas por la COPARMEX, organización que busca un redimensionamiento de las relaciones colectivas. Aunque la mayor

<sup>30</sup> En relación a los planteamientos del FAT y del FNAD consúltense STUNAM, *op. cit.*, pp 25-35 y 115-127. Los principales puntos del debate en torno a la reforma laboral, con la participación de representantes de los partidos políticos y las organizaciones citadas (excepto de la COPARMEX), se encuentra en Bensunsan, G. y C. García, *op. cit.*, pp 9 a 21.

representatividad de los sindicatos es una meta de esta central patronal, otras organizaciones empresariales, como la CONCAMIN, no parecen urgidas por esta opción, pues temen la inestabilidad que pudiera resultar de un cambio radical en el sistema sindical. Esta última posición refleja mejor el comportamiento empresarial en sectores con mayor tradición sindical, pues ven en el cambio de dirigencias y estructuras organizativas una amenaza a sus intereses, mayor que los problemas que resuelve.

b) Mientras el FAT y el FNAD defienden a la bilateralidad como la única opción viable para negociar las condiciones de trabajo y adoptar los cambios que exigen los procesos de producción, la COPARMEX propone restringirla a los aspectos colectivos, aumentando las posibilidades de una relación individual entre trabajadores y empresa. También aspira a restringir el ejercicio de las huelgas, ampliando las vías del arbitraje estatal a solicitud de cualquiera de las partes y estableciendo nuevas formalidades y sanciones al respecto

Frente a la propuesta flexibilizadora de la COPARMEX para promover empresas "versátiles" y ofrecer mayor libertad contractual que beneficie a las pequeñas y medianas empresas, el FAT y el FNAD sostienen que la eliminación de la rigidez del viejo modelo contractual debe pactarse bilateralmente sin afectar los derechos constitucionales, discutiendo en cada caso las ventajas y desventajas de las medidas flexibilizadoras en relación a su impacto en la productividad y en la eficiencia

c) Los planteamientos del FAT en torno al sentido de la intervención gubernamental en el mundo del trabajo se orientan a alcanzar un cambio sustancial en la composición, naturaleza y atribuciones de las autoridades laborales, para garantizar una mayor efectividad de la normatividad vigente y eliminar la discrecionalidad en este ámbito. Ello exige, según esta organización, la creación de tribunales independientes del Poder Ejecutivo, capaces de dejar atrás la arbitrariedad y la parcialidad de los actuales órganos tripartitas.

La COPARMEX demanda, al respecto, terminar con el paternalismo de la intervención gubernamental, fenómeno que asocia a la improductividad. Aunque dice buscar una mayor certidumbre en los derechos y responsabilidades de ambos factores de la producción —aspiración imposible de alcanzar en la actual legislación y su práctica jurídica—, no plantea una reestructuración significativa de

los órganos encargados de resolver los conflictos entre el capital y el trabajo. Inclusive propone reafirmar el principio tripartita, a la par que reducir la necesidad de la mediación estatal desregulando aspectos de las relaciones laborales.<sup>31</sup>

Así pues, si la próxima legislatura asumiera la tarea de abordar la reforma laboral, probablemente las posiciones y propuestas arriba mencionadas estarían presentes en el debate de las cámaras y, muy seguramente, sin pensar en una analogía mecánica, el PAN tendería a avalar las propuestas empresariales, mientras que el PRD defendería las de los organismos sindicales independientes. Sin duda, las posiciones partidarias se definirían en torno a la jerarquización que se haga sobre las prioridades de la reforma laboral: democratización del sistema sindical, racionalidad económica y regulación-desregulación de los derechos adquiridos.

No parece adecuado suponer, por otra parte, que las recientes alianzas dadas en el proceso de reforma electoral, tuvieran que repetirse ahora para la discusión de la nueva legislación laboral, pues traería costos políticos significativos para el PRI y el PAN. Por su parte, el sector obrero del PRI enfrentaría el dilema de asumir los límites de su alianza con el gobierno para asociarse con otros partidos y organizaciones que defienden un concepto de modernización que incluya los intereses de sus agremiados, aunque ello apunte al fin de su hegemonía corporativa; o bien, negociar el proyecto gubernamental de forma tradicional, respaldándolo en los hechos —aunque lo disimule en el discurso—, pero acentuando su subordinación y acrecentando con ello la crisis de representación por la que atraviesa.

## Conclusiones

Transcurridos ya dieciocho meses de gestión gubernamental bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, se pueden perfilar algunas anotaciones respecto al proyecto de gobierno y sus implicaciones en el orden laboral.

<sup>31</sup> En cuanto a la propuesta de la COPARMEX véase su documento "Propuestas preliminares que la COPARMEX presenta para la discusión del anteproyecto de una nueva Ley Federal del Trabajo", México, junio de 1989. En relación a los planteamientos del FAT y del FNAD, consúltense STUNAM, *op. cit.*, pp. 25-35 y 115-127.

Como hemos señalado, la matriz de la política laboral se encuentra en el propio proyecto gubernamental y específicamente en su política económica, cuya estrategia tiene el propósito de reencontrar la vía del crecimiento económico del país, allanando las presiones inflacionarias e intentando sortear la denominada crisis de gobernabilidad, ésa que resulta de la desproporción entre demandas y expectativas de la sociedad, frente a la capacidad real del Estado para ofrecer solución a ellas.

El gobierno mexicano ha decidido revisar sus formas y campos de intervención en los distintos espacios de la sociedad, en especial en el terreno económico, para con ello descargarse de pesos financieros y obligaciones sociales, propiciando y hasta exigiendo la corresponsabilidad de los ciudadanos y sujetos sociales para afrontar la problemática de la crisis. En el orden laboral esta redefinición estatal se expresa en dos ámbitos:

#### ÁMBITO ECONÓMICO LABORAL

Desde que se plantearon los objetivos del proyecto gubernamental, y se les ordenó jerárquicamente (abatir la inflación, recuperar el crecimiento y fortalecer los salarios), se hizo explícita una orientación para reducir las expectativas y demandas sociales y, en esa medida, reducir también su politización, en descarga de compromisos para el Estado.

Por supuesto que esta orientación político-ideológica sería insuficiente por sí misma para redefinir las estrategias y alternativas de solución a la crisis. Tampoco bastaría, para ello, confiar en los mecanismos de mercado. De ahí que en el plano económico-laboral, la estrategia tuvo que operar con una nueva forma de regulación estatal que ha echado mano de mecanismos neocorporativos, conocidos hoy como pactos de concertación.

Estas formas de concertación neocorporativas se iniciaron en el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado y se han reafirmado en el presente gobierno, caracterizándose por el predominio del criterio empresarial y gubernamental sobre los intereses obreros y campesinos, en la toma de decisiones. La política laboral ha sido un ejemplo claro de dicho predominio.

De manera particular, la política salarial ha sido un instrumento básico para la regulación ejercida por el gobierno en el campo económico-laboral, intentando ordenar este espacio de manera con-

gruente con los objetivos de su proyecto. Expresiones en ese sentido fueron los acuerdos cupulares del PECE y sus implicaciones tanto en los dictámenes de la CNSM como en el “piso” de los salarios contractuales, a partir del contorno salarial definido en las empresas del sector público.

El grado de intervención reguladora no es el mismo cuando se trata de incidir sobre la modernización de los procesos productivos, —tales como los cambios tecnológicos de la organización del trabajo y de las formas contractuales, etcétera—, pues en estos rubros el gobierno pretende dejar su resolución más libremente a la negociación y fuerza de las partes. En todo caso, aquí aparece como promotor de la productividad y la eficacia, ejemplificándose esta situación en la última firma del PECE, donde uno de sus puntos establece que los sectores obrero y empresarial suscribirán un Acuerdo Nacional para la Evolución de la Productividad, a fin de concretar acciones conjuntas por rama y empresa.

Con todo, el alejamiento gubernamental de los aspectos de la producción es relativo, pues con los afanes productivistas y eficientistas aparejados a la estrategia, las autoridades laborales han permitido un proceso de reconversión laboral que revierte los criterios tradicionales de homologar las condiciones de trabajo y demandas básicas, que regían los instrumentos contractuales. Ahora a estos contratos colectivos se les considera rígidos, complejos y cerrados, nada propicios para la modernización industrial. Sobre ellos se dirigen los embates patronales para dismantelarlos, flexibilizando el uso de la mano de obra y obteniendo mayor libertad para contratar y despedir trabajadores.

Si bien dicho proceso de reconversión laboral se ha llevado a cabo sólo en las grandes empresas y no siempre se le puede calificar de reconversión industrial, lo cierto es que ha tenido un impacto de “efecto-demostración” en otros sectores industriales y de servicios. Con ello se busca generalizar ese nuevo modelo de relaciones laborales, entre cuyas ventajas para los patrones está el limitar la intervención de los sindicatos en la organización y cambios del proceso de trabajo.

#### ÁMBITO POLÍTICO-SINDICAL

El proceso modernizador tiende a introducir importantes cambios en las relaciones entre gobierno, trabajadores y empresarios. La

reconversión laboral impuesta por la vía de los hechos ha traído aparejada una creciente inestabilidad en los centros de trabajo, poniendo en duda la representación sindical y su capacidad de control. En este sentido, la política laboral implementada sin la protección tutelar, ha puesto en riesgo la funcionalidad corporativa del movimiento obrero oficial.

Si bien de ello no se derivaría en forma inmediata e inevitable el remplazo del corporativismo, parece difícil que este régimen laboral y las instituciones que lo integran, puedan subsistir sin modificación en un escenario donde la productividad y la eficiencia ocupan el lugar central.

El problema se relaciona con la necesidad de preservar la estabilidad en este ámbito, como requisito de las inversiones necesarias para alcanzar la meta del crecimiento económico propuesta por el actual proyecto gubernamental. Al respecto, parecería que la mejor manera de lograrlo sería promoviendo una modernización más participativa, con miras a aumentar la representatividad de los actores y la legitimidad de la intervención gubernamental, dotando al mundo laboral de una nueva institucionalidad debatida y aceptada por todos. Este sería un camino democrático para obtener el consenso del que hoy carece la política gubernamental, reduciendo así el carácter traumático de la modernización laboral.

Pocos son, sin embargo, los indicios del comportamiento gubernamental que avalen la vía democratizadora. El proceso de cambio del viejo marco jurídico se encuentra hoy detenido, de ahí que no puede esperarse al corto plazo la eliminación de los obstáculos que aquél contiene en la democratización del escenario sindical.

Por el contrario, la actuación de las autoridades laborales frente a los conflictos recientes reveló su interés por respaldar a las antiguas dirigencias y, pese a su escasa funcionalidad, conservar los mecanismos de control corporativo. Así, en la mayoría de los casos, se ha optado por reprimir los movimientos encaminados a buscar una auténtica representación sindical y a modificar el carácter unilateral de las medidas modernizadoras.

Existen, no obstante, algunas iniciativas que podrían modificar los equilibrios al interior del Congreso del Trabajo. En particular, la constitución de la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBE) y la reciente creación del Frente en Defensa de la Legalidad, promovido por la COR, estarían en esa línea

de cambio, intentando crear un liderazgo distinto al de la CTM, dentro del movimiento obrero oficialista.

Al respecto, cabría preguntarse hasta qué punto esas iniciativas otorgarían mayor capacidad y autonomía a las organizaciones sindicales involucradas, o por el contrario, sólo se trata de una estrategia para facilitar la implementación del proyecto gubernamental en todos sus términos.

Por otra parte, la aplicación de la política laboral ha dejado una huella de malestar en el movimiento obrero, que posiblemente explique un comportamiento electoral de este sector poco favorable para el partido gobernante. Este, además, se encuentra en un proceso interno que, buscando ampliar su base social y territorial, lo pone en contradicción con sus sectores corporativizados. En contraste, la política laboral ha servido para afirmar la confianza empresarial en el proyecto modernizador.

Finalmente, luego del análisis presentado, puede afirmarse que el significado más importante que puede atribuirse a la política laboral dentro del proyecto gubernamental, es el de fungir como transmisora de la racionalidad neoliberal al campo de las relaciones laborales. Así se explica que ahora la política laboral tenga menos interés en seguir funcionando como puente de legitimidad del sistema político frente a los trabajadores y sus organizaciones y, en cambio, asuma con mayor énfasis los objetivos de la modernización económica propuesta por el gobierno.

En este sentido se puede decir que el proyecto salinista tiende, en el contexto de la reforma del Estado, a transformar las relaciones laborales en relaciones de poder más llanas —sin proteccionismo tutelar—, sujetas al libre juego de las fuerzas de sus protagonistas, sin que esto implique, como ya se dijo, abandonar la promoción de concertaciones por parte del gobierno.



# Las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos: en una época de crisis y reestructuración

Gustavo Vega Cánovas

---

## I. Introducción

Durante los últimos cinco años, dentro del marco de la más severa crisis que ha sufrido nuestro país desde los años treinta, el gobierno de México ha impuesto una profunda transformación de su régimen comercial. Este cambio forma parte de una estrategia de reestructuración de la economía mexicana que busca superar los graves desequilibrios que impusieron al país los más de treinta años de seguir una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, y la dependencia en el petróleo como fuente principal de divisas generada a finales de la década de los años setenta.

El agudo problema de la deuda externa y el errático comportamiento del mercado internacional del petróleo, convencieron al gobierno mexicano de que la solución a la crisis exige implantar una estrategia de desarrollo orientada al exterior en base a la promoción de exportaciones. Para alcanzar ésta se ha adoptado una política cambiaria y de liberalización comercial consistentes entre sí, junto con una estrategia de negociación internacional que facilita el acceso a los mercados internacionales. Con este último propósito el país accedió al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986.

Aunque aún es prematuro hacer evaluaciones definitivas sobre el proceso de cambio estructural de la economía mexicana, no cabe duda que una de las más importantes consecuencias de la política de liberalización comercial en los últimos años, ha sido la de acentuar el proceso de concentración de nuestro comercio exterior al mercado de Estados Unidos que ha prevalecido desde la Segunda Guerra Mundial, propiciando un cambio cualitativo en el volumen y la composición del intercambio comercial entre ambos países. Este cambio se expresa en un incremento muy significativo en el volumen del comercio bilateral, el cual en 1989 ascendió a la suma de 55 000 millones de dólares y, en lo referente a su composición, México en este periodo ha logrado superar la relación tradicional de proveedor de materias primas y bienes agrícolas y se ha convertido también en un importante abastecedor de productos manufacturados a Estados Unidos

Por otra parte, este acrecentamiento de la importancia del comercio entre ambos países los ha llevado a establecer nuevos mecanismos de cooperación y de consulta en el ámbito comercial, que en el anterior y presente sexenios se concretaron en la celebración de diversos acuerdos comerciales que han permitido estabilizar y acrecentar el intercambio comercial y financiero entre ambos países. Inclusive, recientemente los gobiernos de México y Estados Unidos anunciaron su disposición a iniciar negociaciones formales para llegar a un acuerdo de libre comercio en el futuro próximo

Este trabajo tiene como propósito primordial analizar las tendencias del comercio bilateral desde la década de los años setenta y los distintos mecanismos institucionales que se han establecido para propiciar el intercambio comercial desde ese momento. Asimismo, busca discutir las oportunidades y posibles beneficios que plantea a nuestro país la negociación de un área de libre comercio con Estados Unidos.

## **II. El comercio entre México y Estados Unidos desde la década de los años setenta**

Como es ampliamente conocido, nuestro comercio con Estados Unidos ha sido de trascendental importancia en todo el presente siglo, pero principalmente desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, desde finales de los años setenta y en particular a raíz de la

crisis de la deuda de 1982 se aprecia una nueva dimensión en el comercio bilateral, la cual se expresa en la gran magnitud y la nueva composición que éste ha adquirido.

Esta nueva dimensión del comercio bilateral ocurre en un periodo en que la participación del comercio exterior en el PIB de ambos países aumenta dramáticamente.

En el caso de México, este periodo marca un cambio dramático en la participación del comercio exterior en el PIB. En virtud del enorme crecimiento de las exportaciones petroleras y de las importaciones de toda clase durante la segunda mitad de los años setenta y el enorme crecimiento de las exportaciones no petroleras en la década pasada, la participación del comercio en el PIB creció de 9.7% en 1972 a 38.3% en 1986. El petróleo ascendió a casi 55% del total de las exportaciones en 1980 pero sólo al 22% en 1986. Las exportaciones manufactureras crecieron de 29% del total de las exportaciones en 1980 al 74% en 1988. Todo lo anterior puede constatarse en los cuadros 1a y 1b.

En cuanto a Estados Unidos, la creciente fortaleza en la capacidad comercializadora de otros países industrializados, la emergencia de un buen número de países asiáticos y latinoamericanos como principales exportadores a ese país, la creciente dependencia de Estados Unidos del abastecimiento extranjero de petróleo y gas, y la declinación de la competitividad estadounidense en relación a sus principales socios comerciales junto con la sobrevaluación del dólar en los primeros años de la década de los años ochenta, llevaron a aumentar considerablemente la importancia tanto del comercio exterior para la economía estadounidense como de los grandes déficit en su balanza comercial. La participación de la suma de sus exportaciones e importaciones en el PIB creció de 8.8% en 1972 a 14.4% en 1986.

Pero lo que nos interesa destacar aquí es que durante el mismo periodo de 1972 a 1989, el comercio bilateral México-Estados Unidos experimentó importantes transformaciones. Éstas se expresan en cambios de gran importancia en la composición del comercio bilateral y en la balanza comercial bilateral.

En estos años tenemos que a la relación tradicional entre una economía industrializada y una en vías de desarrollo, donde México abastece bienes primarios y manufacturas sencillas a cambio de recibir bienes de capital, bienes intermedios, insumos para la producción y bienes suntuarios, se sobrepone otra en que México se

Resumen del comercio exterior de Estados Unidos con México  
(valor cif, millones de dólares)

|   | 1972      | 1973      | 1974      | 1975      | 1976      | 1977      |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 0 Alimentos                                     | 669 900   | 858 000   | 930 900   | 650 900   | 841 773   | 1 188 582 |
| 1 Bebidas y tabacos                             | *         | *         | *         | *         | 41 996    | 46 014    |
| 2 Materias primas con excepción de combustibles | 104 600   | 130 100   | 180 700   | 189 200   | 166 257   | 170 780   |
| 3 Minerales combustibles, lubricantes           | 21 300    | 21 700    | 31 200    | 371 600   | 447 161   | 895 149   |
| 4 Aceites animales y vegetales y grasas         | *         | *         | *         | *         | 1 966     | 5 385     |
| 5 Productos químicos                            | 30 200    | 41 000    | 87 400    | 75 000    | 93 550    | 113 625   |
| 6 Manufacturas básicas                          | 378 900   | 571 000   | 1 094 100 | 737 800   | 433 892   | 587 051   |
| 7 Maquinaria y equipos de transporte            | 333 800   | 577 700   | 898 500   | 853 500   | 1 021 345 | 1 038 362 |
| 8 Manufacturas varias                           | **        | **        | **        | **        | 394 863   | 430 959   |
| 9 Bienes sin clasificación especial             | 93 500    | 106 200   | 167 600   | 181 000   | 163 518   | 217 665   |
| Total de manufacturas (5, 6, 7, 8, 9)           | 836 400   | 1 295 900 | 2 247 600 | 1 847 300 | 2 107 168 | 2 387 662 |
| Total   | 1 632 200 | 2 305 800 | 3 390 400 | 3 059 300 | 3 606 321 | 4 693 572 |

Resumen del comercio exterior de Estados Unidos con México  
(valor fas, millones de dólares)

|   | 1972      | 1973      | 1974      | 1975      | 1976      | 1977      |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 0 Alimentos                                     | 152 500   | 262 900   | 647 600   | 512 300   | 240 481   | 474 340   |
| 1 Bebidas y tabacos                             | *         | *         | *         | *         | 8 059     | 9 337     |
| 2 Materias primas con excepción de combustibles | 114 600   | 227 800   | 378 000   | 321 700   | 301 064   | 340 344   |
| 3 Minerales combustibles, lubricantes           | 78 500    | 113 900   | 174 100   | 218 200   | 181 161   | 149 450   |
| 4 Aceites animales y vegetales y grasas         | *         | *         | *         | *         | 14 746    | 30 700    |
| 5 Productos químicos                            | 206 700   | 273 300   | 489 800   | 503 300   | 529 700   | 554 588   |
| 6 Manufacturas básicas                          | 344 500   | 498 400   | 821 300   | 851 600   | 563 036   | 507 395   |
| 7 Maquinaria y equipos de transporte            | 967 200   | 1 367 100 | 1 991 700 | 2 428 500 | 2 511 426 | 2 141 109 |
| 8 Manufacturas varias                           | **        | **        | **        | **        | 367 740   | 340 849   |
| 9 Bienes sin clasificación especial             | 118 300   | 194 100   | 352 900   | 305 600   | 185 276   | 173 940   |
| Total de manufacturas (5, 6, 7, 8, 9)           | 1 636 700 | 2 332 900 | 3 655 700 | 4 089 000 | 4 157 178 | 3 717 881 |
| Total   | 1 982 200 | 2 937 400 | 4 855 300 | 5 141 300 | 4 902 689 | 4 722 052 |

\* Considerado en "Alimentos"

\*\* Considerado en "Manufacturas básicas"

Fuentes: Para 1972-1976, Overseas Business Report 80-16, NS Department of Commerce, para 1977, Department of Commerce

## 88. Importaciones provenientes de México

| 1980    | 1981       | 1982       | 1983       | 1984       | 1985       | 1986       | 1987       | 1988       |
|---------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 316 200 | 1 315 346  | 1 446 783  | 1 559 046  | 1 560 252  | 1 591 855  | 2 210 983  | 2 088 913  | 1 940 435  |
| 98 237  | 125 439    | 109 656    | 99 141     | 106 949    | 157 069    | 189 977    | 281 811    | 268 849    |
| 208 910 | 981 663    | 281 659    | 277 615    | 287 729    | 432 886    | 635 164    | 305 877    | 401 814    |
| 592 593 | 6 872 953  | 8 597 940  | 8 753 071  | 8 753 071  | 8 045 162  | 3 895 716  | 3 978 883  | 3 455 591  |
| 3 757   | 1 922      | 2 823      | 1 924      | 2 792      | 1 947      | 1 594      | 3 709      | 8 343      |
| 275 147 | 349 253    | 346 957    | 368 444    | 628 800    | 587 658    | 479 085    | 521 055    | 748 677    |
| 762 621 | 749 617    | 728 744    | 1 187 339  | 1 460 398  | 1 255 888  | 1 610 363  | 2 045 231  | 2 438 216  |
| 046 961 | 2 460 045  | 2 711 921  | 3 577 626  | 4 670 952  | 5 560 950  | 6 575 591  | 8 736 619  | 10 941 014 |
| 870 283 | 1 156 512  | 1 002 058  | 766 127    | 990 061    | 1 199 494  | 1 352 909  | 1 783 591  | 2 285 359  |
| 344 758 | 452 379    | 541 556    | 428 321    | 496 240    | 558 953    | 606 936    | 774 233    | 996 401    |
| 299 770 | 5 167 806  | 5 331 236  | 6 327 857  | 8 246 451  | 9 162 943  | 10 624 885 | 13 860 729 | 17 409 667 |
| 519 467 | 13 765 129 | 15 770 097 | 17 018 654 | 18 266 868 | 19 391 862 | 17 558 319 | 20 519 921 | 23 544 699 |

## 8. Exportaciones de Estados Unidos a México

| 1980    | 1981       | 1982       | 1983      | 1984       | 1985       | 1986       | 1987       | 1988       |
|---------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 908 736 | 1 941 169  | 685 498    | 1 426 655 | 1 003 614  | 919 021    | 597 686    | 670 137    | 1 517 245  |
| 2 630   | 3 913      | 5 253      | 2 304     | 8 973      | 14 674     | 11 625     | 11 563     | 22 469     |
| 978 684 | 987 304    | 769 560    | 803 038   | 1 347 922  | 1 173 536  | 828 526    | 1 049 957  | 1 464 790  |
| 340 863 | 343 835    | 1 057 401  | 262 699   | 381 352    | 571 727    | 393 556    | 510 256    | 458 034    |
| 90 273  | 43 778     | 109 990    | 90 546    | 167 983    | 109 972    | 136 108    | 95 363     | 142 023    |
| 141 454 | 1 599 358  | 1 187 478  | 1 085 750 | 1 265 724  | 1 431 515  | 1 295 992  | 1 450 862  | 1 833 657  |
| 63 395  | 2 440 167  | 1 315 160  | 934 185   | 1 136 515  | 1 300 046  | 1 227 971  | 1 541 672  | 2 262 185  |
| 63 454  | 8 423 428  | 5 324 223  | 3 757 319 | 5 528 317  | 6 640 946  | 6 428 052  | 7 333 203  | 10 089 075 |
| 56 575  | 1 324 192  | 1 112 176  | 597 175   | 867 894    | 1 012 627  | 1 064 230  | 1 337 181  | 1 983 279  |
| 35 768  | 435 909    | 172 177    | 119 083   | 270 064    | 453 617    | 395 521    | 569 361    | 860 505    |
| 60 646  | 14 033 054 | 9 111 214  | 6 493 512 | 9 068 514  | 10 838 751 | 10 411 766 | 12 232 279 | 17 028 701 |
| 81 832  | 17 353 053 | 11 738 916 | 9 078 754 | 11 978 358 | 13 627 681 | 12 379 267 | 14 569 554 | 20 633 263 |

convierte en un importante abastecedor de productos manufacturados a Estados Unidos. En efecto, a principios de los años setenta, las denominadas exportaciones tradicionales, esto es, los alimentos, bebidas, el tabaco y los textiles, formaban la mayoría de las exportaciones de manufacturas mexicanas, equivalentes al 60% de las mismas. En la actualidad únicamente equivalen al 15 por ciento. Asimismo, los productos relativamente más sofisticados, como la maquinaria y equipo o los productos químicos formaban sólo una pequeña parte, alrededor del 20%. En la actualidad, estos productos representan aproximadamente el 60% de las exportaciones de manufacturas. En 1989, las exportaciones mexicanas incluían también automóviles terminados, motores y partes de automóviles y otros productos industriales complejos, siendo la participación del comercio de manufacturas en el total comercializado cinco veces mayor que en 1970.

Otro cambio importante en el intercambio bilateral ha sido el enorme crecimiento de la industria maquiladora. El número de empresas maquiladoras aumentó de 350, las cuales proporcionaban un total de 45 000 empleos en 1972, a 1 699 empresas que ofrecían un total de 443 682 empleos en agosto de 1989, representando más del 10% del empleo total en el sector industrial.<sup>1</sup>

Desde 1982 la tasa de crecimiento anual de empleos en las plantas maquiladoras ha sido de 23%, al tiempo que el valor agregado ha crecido desde 772 millones de dólares en 1980 hasta alcanzar la cifra de 2 300 millones en 1988. En 1989 la industria maquiladora generó un total de divisas equivalentes a 2 900 millones de dólares (véase cuadro 2).<sup>2</sup>

En términos cuantitativos, la enorme expansión del comercio bilateral ha tenido también efectos trascendentales. En 1986, México fue el cuarto socio comercial de Estados Unidos, detrás solamente de Canadá, Japón y Alemania Occidental. Durante el *boom* petrolero, México llegó a ocupar el tercer lugar, pero la caída estrepitosa de los precios del petróleo en 1986, provocó que cayera al quinto lugar en términos del valor de las importaciones que abasteció a

<sup>1</sup> Wertman, Patricia, "Tariff Items 807.00 and 806.30 and the Mexican Maquiladoras", *CRS Report for Congress*, Washington, D.C., Congressional Research Service, June 8, 1987. Véase también United States International Trade Commission, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States Mexican Relations*, Washington, D.C., USITC Publication 2275, April 1990, pp 5-13 y 5-19

<sup>2</sup> *Ibid.*

## CUADRO 2

México: plantas maquiladoras  
1970-1987

| Año               | Núm de plantas | Empleos generados (promedio) | Valor agregado total (millones de dólares) | Personal ocupado (total industria manufacturera) | Empleo generado sobre empleo nacional Total industrial |
|-------------------|----------------|------------------------------|--|--|--|
| 1970              |                |                              | 100 0                                      |  |  |
| 1975              | 454            | 67 214                       | 332 4                                      | 1 501 813  | 4.2  |
| 1976              | 448            | 74 496                       | 365 6                                      | 1 649 360  | 4.5  |
| 1977              | 443            | 78 433                       | 344 6                                      | 1 620 755  | 4.8  |
| 1978              | 457            | 90 704                       | 452 3                                      | 1 803 825  | 5.0  |
| 1979              | 540            | 111 365                      | 637 6                                      | 2 003 468  | 5.6  |
| 1980              | 620            | 119 546                      | 771 7                                      | 2 231 372  | 5.4  |
| 1981              | 605            | 130 973                      | 976 3                                      | 2 464 110  | 5.3  |
| 1982              | 585            | 127 048                      | 851.3                                      | 2 369 641  | 5.4  |
| 1983              | 600            | 150 867                      | 818 4                                      | 1 984 790  | 7.6  |
| 1984              | 672            | 199 684                      | 1 155 3                                    | 2 044 334  | 9.7  |
| 1985              | 786            | 218 000                      | 1 267.5                                    |  | 10.7   |
| 1986              | 891            | 249 833                      | 1 294 5                                    |  | 11.0   |
| 1987 <sup>P</sup> | 1 025          | 305 253                      | 1 572 5                                    |  | 11.0   |

<sup>P</sup> Cifras preliminaresFuente: Hasta 1984, INEGI, tomado de *Situación Económica de México*, Banamex, Banco de México

Estados Unidos. No obstante lo anterior, el volumen total del comercio bilateral en 1989 ascendió a 55 000 millones de dólares.

Otro efecto importante de los desarrollos anteriores, ha sido un cambio favorable para nuestro país en la balanza comercial bilateral por lo menos en el periodo 1982-1988. Con anterioridad al inicio de la crisis financiera mexicana de 1982, Estados Unidos mantuvo regularmente un superávit comercial con México. A partir de 1982 esta situación se revertió, con un superávit en favor de México que en 1983 alcanzó la cifra pico de 8 000 millones de dólares, hasta que en 1989 la balanza comercial volvió a regresar a una situación de déficit.<sup>3</sup> La explicación de este déficit no necesariamente se vincula a una pérdida de dinamismo de las exporta-

<sup>3</sup> En un claro reconocimiento a las estrechas vinculaciones entre la política cambiaria y la comercial y con el propósito específico de lograr el equilibrio externo, el gobierno mexicano en el sexenio pasado mantuvo un tipo de cambio subvaluado de manera permanente desde 1982. Esta subvaluación, que de acuerdo con cálculos hechos por el Morgan Guaranty Bank fue de 35% en el periodo entre 1982 y 1986, ayudó a reducir las importaciones y apoyó las exportaciones de productos no petroleros y en opinión de algunos analistas incluso indujo la repatriación de capitales. Véase Bueno, Gerardo, "El

ciones. No se puede negar que las exportaciones han seguido siendo dinámicas y han mantenido una tendencia a la alza. El problema es que su ritmo de crecimiento ha disminuido considerablemente con respecto de lo sucedido en años anteriores, en virtud de dos problemas imprevistos.

En primer lugar, está el hecho de que las exportaciones petroleras encontraron dificultades crecientes hasta antes del conflicto del Golfo Pérsico. Los precios internacionales del barril de crudo bajaron duramente debido a que hubo una sobreabundancia de oferta que provocó una baja sensible en los precios internacionales. Obviamente que con el conflicto del Golfo Pérsico todo parece indicar que esta tendencia se revertirá con claros beneficios para México.

El segundo problema es que la inflación interna no sólo ha sido mayor que la prevista sino que ha tendido a ser creciente, lo cual ha afectado negativamente a las exportaciones manufactureras. Esto ha provocado que el colchón subvaluatorio del peso no solamente haya disminuido, sino que todo indica que nos encontramos nuevamente en el peligroso trayecto de la sobrevaluación. En la situación actual, los precios relativos entre México y Estados Unidos son desfavorables en términos crecientes para las exportaciones de manufacturas, lo cual ha generado un aumento desproporcionado de las importaciones. Así, según cálculos de la guía de indicadores económicos de *Excélsior*, en el primer trimestre de 1990 aunque las exportaciones totales aumentaron en 8%, las importaciones lo hicieron a un ritmo de 19% anual. El resultado es que durante el primer trimestre del presente año la balanza comercial resultó con un balance negativo de 304 millones de dolares.<sup>4</sup> Sin embargo, el aumento vertiginoso de los precios del petróleo generado por la

---

tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá", en *Comercio Exterior*, Vol 37, Núm. 11, noviembre de 1987, p. 930. Véase también Dehesa, Mario, "The Times are Changing Foreign Trade between Mexico and the U.S. in the mid 80's", en *United States-Mexico Economic Relations Hearings before the Subcommittee on Economic Resources and Competitiveness of the Joint Economic Committee One Hundredth Congress First Session*, June 12 and 13, 1987, Washington U. S., Government Printing Office, 1988, p. 18. Otro factor importante que explica el dinamismo de las exportaciones mexicanas es la política salarial. Como bien señala Dehesa, la política salarial ha tenido el efecto de que desde 1982 los salarios promedio que se pagan en el sector manufacturero de México hayan caído más del 100% en comparación con los salarios del mismo sector en Estados Unidos. Éste ha sido uno de los importantes factores que explican el auge de la industria maquiladora en los últimos años.

<sup>4</sup> *Excélsior*, Viernes 13 de julio de 1990, Sección financiera, pp. 1 y 6.

invasión iraquí a Kuwait, permitirán obtener ingresos adicionales por ventas de petróleo de alrededor de 3 000 millones de dólares para finales de año, con lo cual es posible esperar que al menos en este año de 1990 contemos con una balanza comercial en equilibrio y con suerte tal vez dispusiéramos de un pequeño superávit.

¿Cómo han evolucionado las relaciones comerciales entre ambos países en este periodo de creciente interacción comercial? ¿Qué papel han desempeñado ambos gobiernos para propiciar este crecimiento del intercambio bilateral? ¿Qué instrumentos y mecanismos institucionales se han establecido para regular este creciente flujo comercial? ¿Cómo se explica la decisión de buscar un acuerdo de libre comercio? En las siguientes secciones intentamos responder a estas interrogantes.

### III. La diplomacia del comercio bilateral a partir de los años setenta

Un hecho de gran trascendencia en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos en el periodo de posguerra, fue el gran crecimiento que experimentó el comercio bilateral pese a la negativa mexicana de ingresar formalmente al GATT durante casi 40 años. Independientemente del peso de los factores económicos que sin duda son los más importantes para explicar el dinamismo del comercio bilateral en la posguerra, también resulta importante reconocer que el intercambio bilateral se vio considerablemente favorecido por el acuerdo tácito mediante el cual ambos países se concedieron entre sí el tratamiento de Nación más Favorecida (NMF), una vez que a petición de México se canceló el acuerdo bilateral recíproco de comercio que ambos países firmaron en 1943 como parte de los acuerdos de colaboración durante la Segunda Guerra Mundial. La existencia de este pacto tácito facilitó el intercambio comercial, en la medida en que cada gobierno concedió a los productos del otro el mismo trato arancelario que para los productos similares introducidos a su mercado por terceros países miembros del GATT.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Es innegable que el principal perjuicio para nuestro país de no haber participado en las diferentes negociaciones de reducción de aranceles del GATT fue el haber perdido la oportunidad de incrementar su comercio en aquellos productos de su particular interés y el no haberse beneficiado más plenamente del enorme crecimiento del comercio internacional que se generó durante la posguerra, particularmente a raíz de la Ronda Kennedy. Aunque no parecen existir cálculos para periodos previos que nos permi-

No obstante, la decisión mexicana de marzo de 1980 de posponer el ingreso al GATT, junto con la negativa de Estados Unidos de retirar a México el tratamiento de Nación más Favorecida, en un área de crucial importancia para ambos países como era la de subsidios e impuestos compensatorios, llevó a los dos gobiernos a buscar fórmulas posibles de consulta, negociación y resolución de disputas comerciales y cuestiones relacionadas<sup>6</sup>

Un primer resultado de este proceso de búsqueda de nuevos mecanismos de regulación del comercio bilateral fue la propuesta del gobierno de Estados Unidos, en el otoño de 1980, de negociar un acuerdo bilateral de consulta y notificación en cuestiones comerciales. De acuerdo con la propuesta estadounidense, el acuerdo obligaría a cada gobierno a notificar previamente al otro su intención de adoptar acciones o políticas en el ámbito comercial que le afectaran, dando posibilidad a la consulta bilateral antes de la instrumentación de la medida o política. El gobierno de México en ese momento, sin embargo, rechazó dicha propuesta por considerar que comprometía asuntos que eran de competencia exclusiva de nuestro país.

Este primer esfuerzo sería seguido por la creación, en junio de 1981, de la Comisión Conjunta de Comercio (CCC), luego de la reunión cumbre en *Camp David*, en junio de 1981, entre el Presidente López Portillo y el entonces recién llegado al poder, Presidente Reagan. Esta Comisión se estableció junto con la que se denominó la Comisión Binacional. Estos dos instrumentos revelaban el interés que ya había manifestado desde su campaña el Presidente Reagan, por mejorar las relaciones con México y Canadá.

La CCC se estructuró como un mecanismo de consulta en cuestiones comerciales, de adjudicación de conflictos comerciales, y para proponer medidas dirigidas a estabilizar y expandir el comercio.

---

teran tener una idea de los beneficios que México habría alcanzado, de participar en las primeras Rondas del GATT, si los hay para el caso de la Ronda Tokio. En un análisis realizado por Fernando del Mateo se demuestran las enormes pérdidas que tuvo nuestro país, en términos de concesiones hechas a México y de beneficios indirectos por las reducciones de otros países, al tomar la decisión de posponer el ingreso al GATT en marzo de 1980. Véase Del Mateo, Fernando, en *Comercio Exterior*, marzo de 1980.

<sup>6</sup> Este retiro del tratamiento de Nación más Favorecida en el área de subsidios e impuestos compensatorios significó que los productos mexicanos no tuvieran derecho a gozar de la "prueba del daño" en los juicios de subsidios e impuestos compensatorios, lo cual ponía a las exportaciones mexicanas en una situación de suma vulnerabilidad ante las demandas de impuestos compensatorios presentadas por empresas e industrias estadounidenses que se sintieron afectadas por la competencia mexicana

Se estableció un secretariado técnico y, al igual que en el entendimiento marco de comercio e inversión de la actualidad, se crearon grupos de trabajo a fin de buscar arreglos en diferentes sectores de interés mutuo como fueron los sectores automotriz, textil, de la petroquímica y la informática; también se formaron grupos para discutir cuestiones de derechos de propiedad intelectual, subsidios, transporte terrestre, regulaciones aduaneras, agricultura, acceso de empresas constructoras estadounidenses a México, etcétera.

La CCC, sin embargo, no alcanzó ningún acuerdo de importancia en virtud de que no hubo en ese momento la intención de avanzar en los asuntos que se propuso.<sup>7</sup> Por parte de México el interés esencial en ese momento era la búsqueda de un arreglo que otorgara a nuestro país la prueba del daño y tal vez dentro de algunos sectores gubernamentales se buscaba explorar la posibilidad de acuerdos sectoriales en áreas de principal interés para el país.

Por otra parte, en ese tiempo el Presidente López Portillo decidió hacer esfuerzos por superar el estancamiento en que había incurrido el dialogo Norte-Sur, promoviendo la idea de las negociaciones globales, esfuerzo que culminó, como sabemos, con la Reunión de Cancún en 1981. Este esfuerzo globalista no era compatible con un mecanismo que por su propia naturaleza privilegiaba un enfoque bilateral. Por su parte, el nuevo gobierno del Presidente De la Madrid mostró muy poco interés en apoyar un mecanismo creado por el gobierno anterior, sobretodo en un momento en que la crisis económica forzaba toda la atención del gobierno mexicano.

La vida de la CCC fue corta como era de esperarse. Su última reunión formal se celebró en julio de 1982 y todas sus actividades cesaron totalmente en el otoño del siguiente año. Uno de los escasos logros de la CCC fue dar ímpetu a la idea de un acuerdo amplio de comercio e inversión.

*a) Los orígenes y evolución del entendimiento en materia de comercio e inversión entre México y Estados Unidos*

El escaso avance alcanzado en la CCC junto con el deterioro en la relación comercial que empezó a generarse por el surgimiento de

<sup>7</sup> El único resultado concreto de la Comisión Conjunta fue la aceptación por parte de nuestro gobierno de conceder derecho a los hombres de negocios de Estados Unidos de viajar a México con una visa de turista.

un buen número de juicios petitorios de impuestos compensatorios y la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en este rubro, no pasó desapercibido al interior del sector privado en ambos países. En junio de 1983, el Comité Mexicano Norteamericano de Hombres de Negocios, una organización empresarial binacional, presentó formalmente una propuesta de un acuerdo bilateral de comercio ante la Oficina del Representante Comercial del Gobierno de Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés). En ella se propusieron una serie de principios y reglas para regular el comercio bilateral, mecanismos institucionales de consulta y resolución de disputas y una agenda de problemas comerciales a discutir. La propuesta fue evaluada al interior del gobierno de Estados Unidos y discutida preliminarmente con algunos funcionarios del gobierno de México.<sup>8</sup> Esta propuesta condujo a la firma del documento "Declaración de Intenciones de Negociar un Acuerdo 'Marco' de Principios y Procedimientos respecto del Comercio y la Inversión entre el gobierno de México y Estados Unidos", el 23 de abril de 1985. Este documento se firmó conjuntamente con el "entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios entre México y Estados Unidos".

Antes de continuar con el análisis de los factores que llevaron a la firma de lo que resultó el Acuerdo Marco de Comercio e Inversión, conviene discutir aunque sea brevemente el entendimiento sobre subsidios y sus implicaciones para las relaciones comerciales entre ambos países.

*b) El Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios entre México y Estados Unidos de abril de 1985*

El Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios entre ambos países es un importante acuerdo que ha servido para estabilizar el comercio bilateral en los últimos cinco años. En el proceso de su negociación que duró casi cuatro años, sin embargo, se generó un grave clima de deterioro y de fricción en las relaciones entre los dos países. En otro trabajo he hecho un análisis detallado de la negociación y de los factores que en mi opinión provocaron las grandes dificultades para alcanzar un acuerdo en un periodo razo-

<sup>8</sup> "Statement of Melissa Coyle". Director, México División, Office of Mexico and the Caribbean Basin International Economic Policy, International Trade Administration, U.S. Department of Commerce Before The Joint Economic Committee Field Hearings Albuquerque, New, Mexico, June 13, 1987, p. 15.

nable de tiempo, así como de las que considero fueron sus principales implicaciones económicas y políticas.<sup>9</sup> Aquí me propongo añadir algunos detalles que he derivado de ulteriores investigaciones del tema.

Uno de los objetivos centrales del gobierno de Estados Unidos en la negociación bilateral con México, en el marco de la Ronda Tokio, fue persuadir al gobierno mexicano a firmar el nuevo Código de subsidios que se había negociado recientemente. Este país estaba particularmente interesado en que México asumiera la disciplina del Código en el manejo de los apoyos financieros y préstamos preferenciales a los exportadores, que contemplaba los diversos programas de subsidios establecidos por el gobierno mexicano. Esta postura formaba parte de una posición global que Estados Unidos adoptó en la Ronda Tokio, y que ha adoptado una vez más en la Ronda Uruguay. Los subsidios eran percibidos por Estados Unidos, al igual que ahora lo son, como una de las "medidas más perniciosas que distorsionan el comercio internacional en detrimento de Estados Unidos".<sup>10</sup> A fin de forzar a los demás países a adoptar una nueva disciplina en el uso de los subsidios, Estados Unidos amenazó durante la Ronda Tokio que sólo concedería el beneficio de la prueba del daño en los juicios petitorios de impuestos compensatorios a aquellos países que firmaran el Código y llegaran con Estados Unidos a un acuerdo en el que se comprometieran a suprimir, en un plazo perentorio sus sistemas de subsidios.<sup>11</sup> Por otra parte, en la Ronda Tokio los países firmantes del Código de Subsidios, incluido Estados Unidos, acordaron otorgar un trato distinto a los países en desarrollo y a tomar en consideración sus necesidades especiales en materia de competencia y de desarrollo.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Véase Vega, Cánovas Gustavo, "El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios entre México y Estados Unidos: Implicaciones económicas y políticas" en Székely, Gabriel (comp), *México y Estados Unidos 1985*, El Colegio de México, México, 1986, pp. 117-152.

<sup>10</sup> U S. Congress, *Reporte del Comité de Finanzas del Senado*, Núm. 96-249. Para acompañar a HR 4537, Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, 96avo Congreso, la sesión, 1979.

<sup>11</sup> Vega, C. Gustavo, "El entendimiento sobre...", *op. cit.* La prueba del daño requiere que sólo se puedan aplicar impuestos compensatorios a aquellas exportaciones subsidiadas que causen un daño grave a la producción del país importador.

<sup>12</sup> *Ibid.*

Al instrumentar los acuerdos de la Ronda Tokio en su Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, Estados Unidos cumplió su amenaza y negó la prueba del daño a aquellos países que no firmaran el Código de subsidios, pero no sólo esto, sino que exigió que aun aquellos que lo hicieran tenían que llegar a un acuerdo con Estados Unidos de suprimir los subsidios en un plazo perentorio. Esta actitud de Estados Unidos constituyó un claro abandono de su tradicional apoyo al principio incondicional de la Nación más Favorecida.<sup>13</sup> Además, en su legislación no reconoció el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo que se había acordado en el Código y definió como subsidios prohibidos prácticas que son utilizadas normalmente por diversos países

Respecto a México, Estados Unidos intentó persuadirnos en 1979 a firmar el código, ofreciendo llegar a un compromiso bilateral más o menos flexible de suprimir ciertos subsidios vigentes en México, en ese momento. Sin embargo, el gobierno mexicano se negó a firmar el Código, pues consideró que en el mismo no se establecía un verdadero trato especial para los países en desarrollo, se ponía en peligro el sistema de subsidios vigente en ese entonces, y se obstaculizaría a México para crear una base industrial pluriexportadora.<sup>14</sup>

Esta decisión, empero, dejó a los productos mexicanos en un estado prácticamente de indefensión ante las posibles demandas de impuestos compensatorios que cualquier empresa interesada en frenar las importaciones mexicanas pudiera presentar. La ausencia de la prueba del daño implicaba que el departamento de comercio debía aplicar automáticamente los impuestos compensatorios, por el solo hecho de la presentación de una demanda y la comprobación de la existencia de un subsidio.

Como era de esperarse, la situación de indefensión de los productos mexicanos propició un notable incremento del número de investigaciones sobre subsidios, desarrolladas por el Departamento de Comercio a partir de 1980.

---

<sup>13</sup> Véase a Weintraub, Sidney, "Selective Trade Liberalization and Restriction", en Ernest H. Preeg (editor), *Hard Bargaining Ahead US Trade Policy and Developing Countries*, Washington D C , Overseas Development Council, 1985

<sup>14</sup> Véase Grupo Interno GATT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Evaluación de la eventual adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio*, enero de 1980, (mimeo)

Pese a sus esfuerzos, uno de los más importantes factores que impidió llegar a un convenio en materia de subsidios al gobierno del Presidente López Portillo en los últimos dos años del sexenio fue, sin duda, la gran inconsistencia y discriminación con que Estados Unidos empezaría a manejar su política de negociación de acuerdos en materia de subsidios; la denominada por el gobierno de Estados Unidos "commitments policy".<sup>15</sup>

El primer acuerdo en materia de subsidios dentro de los nuevos términos de la ley de acuerdos comerciales, lo había alcanzado el gobierno estadounidense con el gobierno del Brasil en el año de 1979. En el acuerdo, el gobierno brasileño se había comprometido a dismantelar su sistema de subsidios a las exportaciones en un plazo razonable de tiempo y sin que se estableciera un compromiso preciso de suprimirlos permanentemente.<sup>16</sup>

En 1980, sin embargo, Estados Unidos llegó con Pakistán a un acuerdo en materia de subsidios con un compromiso sumamente laxo por parte de este último país. Este había resultado de una concesión por parte del entonces Consejero en Asuntos de Seguridad Nacional, Bzerzinski, para asegurar la lealtad del gobierno pakistaní luego de la invasión soviética a Afganistán.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Buena parte de la información utilizada en esta sección y las subsecuentes proviene de una serie de entrevistas realizadas a los principales negociadores estadounidenses que participaron en la negociación de los diferentes acuerdos en materia de subsidios con diferentes países y en particular con México. Estas entrevistas se realizaron en la Ciudad de Washington D. C. en el mes de noviembre de 1987. En este mes también se entrevistaron a algunos de los negociadores estadounidenses que participaron en el grupo de trabajo del GATT que negoció el ingreso de México al Acuerdo General. También se entrevistó a algunos funcionarios estadounidenses que negociaron con México el acuerdo de restricción voluntaria respecto de los productos siderúrgicos mexicanos y a los que participaron en la "negociación" relativa a las reformas a la ley mexicana de patentes y marcas de 1976, así como en la relacionada al entendimiento sobre comercio e inversión. Entre las personas entrevistadas se encontraron también algunos miembros del consejo de asesores (U.S. Congressional Staff) del Congreso de Estados Unidos, funcionarios de la Embajada Mexicana y de la oficina del representante comercial de México en Washington y algunos expertos y consultores en la materia de comercio internacional en Washington. El autor agradece la invaluable información que obtuvo a través de estas entrevistas.

<sup>16</sup> Entrevistas Washington en noviembre de 1987. También puede consultarse a Hufbauer, Gary y Erb, Shelton Joanna, *Subsidies in International Trade*, Washington D. C., Institute for International Economics, 1984.

<sup>17</sup> Entrevistas. También Hufbauer reconoce en su obra que este convenio claramente había resultado de consideraciones de política exterior. *Op. cit.*, p. 122, esto también lo acepta Winham, Gilbert, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton, N. J. Princeton University Press, 1986, p. 359-360.

Posteriormente, sin embargo, al gobierno de la India se le exigiría un compromiso más estricto de suprimir subsidios, que éste rehusaría. Al negársele la prueba del daño en la aplicación de impuestos compensatorios en contra de una de sus exportaciones, el gobierno de la India demandó al gobierno de Estados Unidos ante el GATT por violaciones al principio incondicional de la NMF del artículo 1. Estados Unidos, subsecuentemente, le concedió la prueba del daño a la India, retirándose el juicio de impuestos compensatorios pendiente.<sup>18</sup>

En todo este proceso Estados Unidos generó fuertes fricciones con este grupo de países y a nivel interno, en donde el Congreso demandó una política más precisa y exigente.

El gobierno de México también fue objeto de esta inconsistencia. Como ya señalamos, en 1981 hubo una primera reunión cumbre entre los presidentes de los dos países en *Camp David*, de donde resultó la creación de la malograda CCC. De acuerdo con algunos participantes en la reunión, uno de los puntos de principal interés que le presentó el presidente mexicano al recién llegado presidente Reagan, fue el de la carencia de la prueba del daño para las exportaciones mexicanas en Estados Unidos. Reagan dio instrucciones a su secretario de Comercio, Malcom Baldrige, de buscar fórmulas para satisfacer la petición mexicana.

El Secretario Baldrige tomó muy en serio las instrucciones presidenciales pues pronto encontró una solución para satisfacer la petición mexicana. En efecto, en mayo de 1981 se había entablado una acción petitoria de impuestos compensatorios en contra de las exportaciones mexicanas de globos y productos látex. En este caso, los productores estadounidenses, como en casos anteriores, fundamentaban su petición señalando que era irrelevante determinar si la industria estaba siendo dañada o no por las exportaciones mexicanas, pues México no era un país signatario del Código y no había llegado a un acuerdo con el gobierno de Estados Unidos en materia de subsidios, por lo que debía de aplicársele el impuesto compensatorio.

En virtud de que los productos mexicanos entraban a Estados Unidos libres de arancel, por gozar de los beneficios que concede el Sistema General de Preferencias (SGP) estadounidense y por un tecnicismo de la Ley Arancelaria de 1930, que concede el beneficio de la

<sup>18</sup> Entrevistas, Washington, noviembre de 1987.

prueba del daño a los productos que entren a Estados Unidos libres de arancel, el Departamento de Comercio decidió conceder la prueba del daño en este caso y evaluar si los productos mexicanos estaban ocasionando un daño a la industria estadounidense. Al comprobar que no producían ninguno, el Departamento de Comercio rechazó la acción de los productores estadounidenses.

Esta decisión del gobierno de Estados Unidos ocasionó un gran revuelo en el Congreso de Estados Unidos ( y en otras agencias del gobierno de Estados Unidos), en donde incluso se presentó una iniciativa de ley con objeto de superar la contradicción e imponer requisitos más estrictos en la aplicación de la ley de subsidios. El Senador Heinz, uno de los senadores más influyentes en el área comercial, incluso presentó una denuncia ante la Comisión Internacional de Comercio en que tachaba a la decisión en torno a los productos mexicanos en cuestión, como: "el más grave desconocimiento de la Ley de Acuerdos Comerciales que había presenciado en su periodo de Senador".<sup>19</sup> Esta decisión marcó un hito importante en la política estadounidense hacia los acuerdos en materia de subsidios. Sin embargo, en ese entonces el mensaje para el gobierno mexicano era claro. Estados Unidos carecía de una política consistente y sólo era necesario esperar una mejor oportunidad para obtener la prueba del daño. Además, ¿cómo podía esperarse una actitud más inflexible hacia México que la que habían obtenido otros países de menor importancia estratégica?

A partir de este momento, sin embargo, el gobierno de Estados Unidos empezó a aplicar un giro de 180 grados en su política, provocando una gran fricción en la relación con México. A principios de 1982 empezaron a aumentar el número de productos sujetos a investigación y para las autoridades mexicanas fue cada vez más claro, que una de las principales consecuencias negativas del *statu quo* era la gran incertidumbre a que daba lugar la carencia de la prueba del daño. Por ello insistió en negociar algún tipo de convenio. Tras un proceso prolongado y muy difícil, se llegó a un proyecto de convenio en el cual se establecían obligaciones que el Gabinete de Comercio Exterior consideró en noviembre de 1982

<sup>19</sup> Citado en Vega, Gustavo, "Las Exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano", en Meyer, Lorenzo, (Comp.), *México y Estados Unidos 1982*, El Colegio de México, México, 1982.

inaceptables, en particular se rechazaba una cláusula que establecía para México considerar su ingreso al Código de subsidios.<sup>20</sup>

Al llegar al poder el nuevo gobierno del Presidente De la Madrid, examinó este problema planteándose diversas opciones para confrontarlo, escogiéndose la búsqueda de un entendimiento informal con Estados Unidos, limitado al problema de los derechos compensatorios. Con este enfoque se esperaba obtener concesiones equilibradas de parte de Estados Unidos y tal vez suprimir algunas de las disposiciones que se habían considerado inaceptables en 1982.<sup>21</sup>

Durante los siguientes dos años, sin embargo, Estados Unidos no sólo se negó a revisar algunas de las disposiciones del proyecto de convenio de 1982, sino que aunado a lo anterior, utilizó el poder que le daba la posible aplicación automática de impuestos compensatorios y el creciente interés del gobierno de México por conseguir el acuerdo, como un aliciente para obtener concesiones del gobierno mexicano en materia de regulación extranjera

En efecto, en 1984, después de que se habían intensificado las negociaciones, un nuevo elemento que no tenía relación con el tema de los subsidios, a saber, el Decreto sobre Regulación y Fomento de la Industria Farmacéutica que había emitido el gobierno mexicano en febrero de 1984 y que, según las empresas transnacionales del ramo, imponía un trato discriminatorio, desfavorable hacia ellas, y violaba sus derechos de propiedad intelectual. La posición estadounidense en las negociaciones fue la de condicionar la firma del convenio a la modificación del Reglamento del Decreto relativo a la industria farmacéutica.

En este marco y luego que los secretarios de Salud y Fomento Industrial anunciaron una serie de cambios hechos al Decreto sobre la Industria Farmacéutica, que las empresas del ramo consideraron aceptables, se llegó a la firma del entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios el 22 de abril de 1985.

Mediante el entendimiento, el gobierno mexicano se comprometió a no utilizar subsidios a la exportación para sus productos, a eliminar los elementos de subsidio de los CEDIS y a no reintroducirlos en el futuro, a no establecer prácticas de precios que constituyan un subsidio a la exportación en el sector de energía o de productos petroquímicos; a no proporcionar subsidios a la preex-

<sup>20</sup> Vega, Gustavo, "El Entendimiento ., *op. cit.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

portación y exportación en préstamos con plazos de dos años o menos, a través de los programas de financiamiento preferencial, ni a mantener o establecer ningún nuevo programa que constituya un subsidio a la exportación. A su vez, el gobierno de Estados Unidos concedió la prueba del daño.

Con el entendimiento se superó una época de gran incertidumbre en cuanto a las posibilidades de exportación a nuestro principal mercado. Esta situación era particularmente seria en momentos en que la economía mexicana requería elevar al máximo sus exportaciones no petroleras, para contar con fuentes autónomas de divisas (en 1984, aproximadamente el 73% de nuestras exportaciones se dirigían a Estados Unidos). Un ejemplo muy claro del impacto que tuvo la ausencia de la prueba del daño sobre las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos, en los primeros años de la década pasada, nos lo proporciona el de las exportaciones de productos siderúrgicos, al cual nos referimos enseguida como un ejemplo del tipo de problemas que el entendimiento sobre subsidios ayuda a prevenir.

*c) Las exportaciones de productos siderúrgicos  
a Estados Unidos 1982-1985*

A raíz de la drástica caída en la demanda interna, las exportaciones siderúrgicas a Estados Unidos se incrementaron considerablemente a partir de 1982. Este incremento de las exportaciones mexicanas ocurrió, sin embargo, en un momento en que la industria del acero estadounidense había visto perder una creciente porción del mercado en favor de las importaciones y presionaba por protección. El crecimiento de las exportaciones mexicanas no había pasado desapercibido y algunas empresas norteamericanas, sabedoras del estado de indefensión en que se encontraban las exportaciones mexicanas en materia de regulaciones *antidumping* y de impuestos compensatorios, empezaron a presentar juicios petitorios de medidas *antidumping* e impuestos compensatorios, en contra de las principales exportaciones mexicanas. A fin de protegerse, el gobierno mexicano llegó en 1984, a un arreglo con las compañías de reducir voluntariamente sus exportaciones, arreglo de dudosa validez de acuerdo a las leyes *antitrust* norteamericanas. Sin embargo, con la aprobación del programa siderúrgico del Presidente Reagan en la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, el cual estableció la obli-

gación para el gobierno estadounidense de llegar a acuerdos de reducción voluntaria de exportaciones con los países exportadores de productos siderúrgicos a Estados Unidos, México se vio obligado a iniciar nuevas negociaciones, esta vez con el gobierno estadounidense. Según confirman los principales negociadores, estadounidenses, México llegó a la negociación en una posición muy vulnerable debido a que sobre sus exportaciones pendían un buen número de juicios de impuestos compensatorios y la posición de Estados Unidos era recalcitrante con los países violadores de las leyes sobre comercio desleal. Por otra parte, la fórmula empleada por Estados Unidos para determinar la distribución de cuotas era extremadamente desfavorable para México. Estados Unidos intentó establecer cuotas para cada país con base en un promedio histórico de sus exportaciones de acero a ese mercado, lo cual obviamente resultaba discriminatorio contra los nuevos proveedores tales como México. El periodo que se tomó como base para las negociaciones fue 1979-1983. Las exportaciones mexicanas de acero hacia Estados Unidos habían aumentado rápidamente durante el periodo 1981-1983, restringirlas a una cifra promedio basada en las exportaciones de 1979-1983 equivaldría a reprimir un mercado creciente. A final de cuentas, México vio limitado el acceso de sus productos a un total del 0.36% del consumo nacional aparente de Estados Unidos para sus productos, pese a que durante la negociación pugnó por un 0.48% del mercado. México, conviene aclarar, consiguió en la negociación otras disposiciones que aminoraron los efectos negativos de la restricción global, como la que estableció que las exportaciones mexicanas cubiertas por el acuerdo que se firmó (con exclusión de los productos semiterminados, tubería petrolera, alambre y sus derivados) se podían incrementar sobre la base de dólar por dólar, hasta cubrir el 0.4% del consumo aparente de Estados Unidos cuando las importaciones mexicanas de productos provenientes de Estados Unidos, estipulados en el acuerdo, excedieran los 150 millones de dólares anuales. Esta disposición reconoció la estrecha integración existente entre la producción de acero de ambos países, así como el hecho de que gran cantidad de productos son coproducidos en la zona fronteriza. Ningún otro acuerdo sobre importaciones de acero incluyó medidas como ésta.<sup>22</sup> El acuerdo de restricción voluntaria se firmó en Washington en febrero de 1985. Este resulta sin

<sup>22</sup> Entrevistas, Washington, noviembre de 1987.

duda un ejemplo muy claro de la gran vulnerabilidad y enormes costos que la ausencia de la prueba del daño tuvo para las exportaciones mexicanas a Estados Unidos y sin duda jugó un papel importante en la decisión del gobierno mexicano de firmar el entendimiento de subsidios.

Ya hicimos referencia que el mismo día en que los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron el entendimiento sobre subsidios, también firmaron la "Declaración de Intenciones de Negociar un Acuerdo 'Marco' de Principios y Procedimientos respecto del Comercio y la Inversión entre el gobierno de México y Estados Unidos". Tal como se contempló en ese documento, el *acuerdo marco* se proponía como un acuerdo amplio que cubriera principios de negociación, aranceles, barreras no arancelarias (BNA), inversión extranjera, servicios y protección a la propiedad intelectual.<sup>23</sup> A la firma del documento, los dos gobiernos señalaron su intención de iniciar negociaciones sobre dicho *acuerdo marco* a principios de septiembre de 1985. Esta fecha se pospuso, sin embargo, a causa del terremoto en la Ciudad de México en el mismo mes. Además, con el anuncio por parte del gobierno de México que planeaba reiniciar negociaciones para ingresar al GATT, ambos gobiernos acordaron posponer las discusiones sobre el *acuerdo marco* hasta la terminación de las negociaciones del ingreso de México al Acuerdo general.

d) *La negociación mexicana de ingreso al GATT y las relaciones comerciales de México y Estados Unidos*

Un importante evento en la relación bilateral a finales de 1985 que sirvió para mejorar el clima de las relaciones y estabilizar el comercio bilateral fue, sin duda, el anuncio del gobierno de México que planeaba iniciar nuevas negociaciones para ingresar al GATT.

En Estados Unidos, este anuncio del gobierno de México fue recibido con beneplácito por considerarse que las relaciones comerciales mejorarían enormemente en la medida en que los dos países se sujetaran a un conjunto de principios y de obligaciones comunes. Sin embargo, según reportan algunos de los participan-

<sup>23</sup> La concepción original puede consultarse en *México-U S Business Committee, Trade Subcommittee*, "Proposal for a Bilateral Commercial Agreement between Mexico and the United States", March, 1985, (mimeo).

tes estadounidenses en el grupo de trabajo que supervisó las negociaciones de ingreso de México al GATT, al momento del anuncio todavía estaba fresca en la memoria la experiencia de 1980 y había la duda de cuál sería la seriedad del gobierno de México y los compromisos que éste estaría dispuesto asumir en el GATT.<sup>24</sup> Por otra parte, la nueva negociación mexicana tenía lugar en un momento en que en Estados Unidos ganaba adeptos la noción de que el GATT había perdido gran parte de su funcionalidad, por varias razones, entre las que se destacaban: la debilidad del mecanismo de resolución de disputas, la carencia de obligaciones de los países de industrialización reciente (los denominados NICS como Corea, Taiwán, etcétera) y su insistencia en gozar de los beneficios de los *free riders*.<sup>25</sup>

Estas observaciones acerca de las opiniones prevalecientes al interior del gobierno de Estados Unidos son de gran relevancia para nuestros propósitos por el hecho fundamental de que, según la costumbre imperante en el GATT, en la negociación de ingreso de un nuevo miembro siempre se le concede un peso fundamental a la opinión del país miembro del GATT que sea el principal socio comercial del país que busca el ingreso. Desde esta perspectiva, no resulta exagerado afirmar que la negociación de ingreso de México al GATT fue prácticamente una negociación bilateral con Estados Unidos.<sup>26</sup>

El gobierno de Estados Unidos, por consiguiente, al preparar su posición en la negociación de ingreso de México, se guió por la idea de que el protocolo de ingreso de México tendría que resultar un documento en el que no se contuviera ninguna derogación patente de las obligaciones del GATT y en el que nuestro país asumiera la mayor disciplina posible. En virtud de lo anterior, Estados Unidos se opuso inmediatamente a la propuesta mexicana de que la negociación de ingreso se basara en el protocolo que había negociado México en 1979.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Entrevistas, Washington, noviembre de 1987

<sup>25</sup> El término *free rider* literalmente se refiere a aquel que viaja a expensas de otro. En este caso, hace referencia a aquellos países que han gozado de todos los beneficios del GATT sin asumir las obligaciones correspondientes.

<sup>26</sup> Este argumento también es presentado por Del Castillo, Gustavo, (comp.), *El Ingreso de México al GATT*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1986.

<sup>27</sup> Entrevistas, Washington, noviembre de 1987.

Según los principales negociadores de Estados Unidos, el Protocolo de 1979 no podía servir de base a la nueva negociación en virtud de que el mismo, precisamente, representaba un ejemplo del tipo de protocolo que había provocado la pérdida de credibilidad del GATT. En dicho documento, prácticamente se había eximido a México de asumir cualquier obligación del GATT en lo referente a los sectores agrícolas e industrial. Además, las concesiones arancelarias que había hecho México en ese entonces, cubían pocos productos de principal interés para Estados Unidos. Asimismo, los congelamientos arancelarios en ese momento se habían establecido a niveles del 60, 80 y hasta 100% y se habían establecido periodos de gracia hasta de 10 y 12 años para remover los requisitos de los permisos de importaciones para ciertos productos.<sup>28</sup>

En opinión de Estados Unidos la nueva negociación tenía, por consiguiente, que hacerse bajo nuevos términos. En 1979, el protocolo se había negociado en medio de las prisas de la fase final de la Ronda Tokio. En esta ocasión no existía ninguna prisa y además existía el interés de que el protocolo de México no sirviera como un mal precedente a otros importantes países en desarrollo que también buscaban su ingreso, como era el caso de China.<sup>29</sup> Estos elementos junto con la presión del creciente déficit comercial de Estados Unidos provocó que el gobierno de Estados Unidos tomara una actitud firme en este respecto.

Los resultados de la negociación de ingreso de México al GATT, de acuerdo con la posición de Estados Unidos, fueron aceptables, ya que el protocolo de ingreso elaborado en 1986 no establece ninguna derogación de las obligaciones del GATT, aparte de las que establece el propio Acuerdo General, ni periodos de gracia antes de que las obligaciones del GATT tengan vigencia, también impone que los planes de desarrollo de México se sujeten a la disciplina del GATT en el futuro, a la vez que se obtienen jugosas concesiones arancelarias para los productos de Estados Unidos. Los compromisos que México asumió en el GATT son los siguientes:

a) Congelar a una tasa arancelaria máxima del 50%, los 8 143 productos que constituyen la tarifa general de importaciones. Lo

<sup>28</sup> Lo anterior puede constatarse en los documentos del GATT L/4849 de octubre 26, de 1979; y L/4849/ADD 1, noviembre 28 de 1979.

<sup>29</sup> Entrevistas, Washington, noviembre de 1987.

que significa que México se compromete a no elevar el arancel de ningún producto arriba del 50% congelado, so pena de hacer compensaciones a los países que puedan ser afectados por un aumento del arancel arriba del 50 por ciento.

b) Reducir y congelar a menos del 50% el arancel de 373 productos que en 1985 representaron el 16% (el equivalente a 1 900 millones de dólares) del valor total de todas las importaciones del país. De estas concesiones, México acordó congelar el arancel por debajo del 50% en 210 productos específicamente solicitados por Estados Unidos, lo que representó el 15.7% del total de las importaciones provenientes de Estados Unidos en 1985 (el equivalente a 1 200 millones de dólares) México también acordó eliminar permanentemente los permisos de importación respecto de 175 de los 210 productos solicitados por Estados Unidos.

c) Instrumentar cualquier nuevo programa sectorial, dentro de los programas nacionales de desarrollo, bajo los lineamientos del GATT. Los programas sectoriales actualmente vigentes y durante dicho periodo de vigencia (en la industria automotriz, la industria petroquímica, la electrónica y la industria farmacéutica), al igual que el sector agrícola, quedaron exentos de los compromisos ante el GATT.

d) Eliminar el sistema de precios oficiales como sistema de valoración aduanera para diciembre de 1987.

e) Eliminar en la mayor medida posible los requisitos de permisos de importación y las cuotas a la importación.

f) Firmar cuatro de los códigos sobre barreras no arancelarias negociados durante la Ronda Tokio del GATT, los de licencias a la importación, valoración aduanera, medidas *antidumping* y el de barreras técnicas al comercio. Igualmente, México manifestó su interés por iniciar negociaciones para firmar el Código de subsidios, aunque respecto a éste no se estableció la obligación de firmarlo. Como podemos apreciar, en el nuevo protocolo casi el 80% de las concesiones arancelarias se hacen a productos de principal interés de Estados Unidos. Igualmente, las concesiones arancelarias que se establecieron en 1986 cubrieron corrientes de comercio en más de un 50% por arriba de las concesiones equivalentes en 1979.

Otros importantes logros desde la perspectiva norteamericana, es el compromiso aceptado por México de eliminar los precios oficiales como método de valoración aduanera y el de incluir el beneficio de la prueba del daño en las disposiciones de la ley

comercial mexicana de 1986, que regula las prácticas desleales en el comercio.<sup>30</sup>

Desde la perspectiva de algunos analistas, el ingreso de México al GATT provocó un cambio favorable de actitud entre los funcionarios encargados del manejo de la política comercial de Estados Unidos, y es probablemente el principal factor que explica el levantamiento del embargo sobre los productos del atún mexicanos que había impuesto el gobierno estadounidense desde 1980. La declaración del levantamiento se hizo el 13 de agosto de 1986.<sup>31</sup>

*e) Las reformas a la Ley de Patentes y Marcas de 1976  
y las relaciones México-Estados Unidos*

Sin embargo, desde la perspectiva de Estados Unidos, el alcance de un clima estable en el comercio bilateral todavía requería un proceso de liberalización en México que involucrara las áreas de la nueva agenda del comercio internacional de principal interés para Estados Unidos, como es el caso de los derechos de propiedad intelectual.

Al enterarse de que el gobierno de México contemplaba la posibilidad de hacer enmiendas a la Ley de Patentes y Marcas de 1976, para mejorar el clima de inversión y mejorar la protección de los derechos de propiedad intelectual de los inventores mexicanos, el gobierno de Estados Unidos manifestó una serie de preocupaciones respecto de algunas de las disposiciones de la ley. En una serie de reuniones técnicas y entrevistas celebradas en el curso de 1986, el gobierno de Estados Unidos inclusive propuso reformas a una serie de disposiciones de la misma.

Las principales demandas de Estados Unidos se referían a las restricciones a la patentabilidad de los procesos químico-farmacéuticos, y de los procesos para producir aleaciones, a los plazos tan cortos de duración de las patentes, a las obligaciones de vincular las marcas, a las disposiciones que tutelaban el secreto comercial, etcétera.<sup>32</sup>

Pese a que México incluyó algunas de las sugerencias de Estados Unidos en la propuesta de ley que el Ejecutivo mexicano envió al Congreso en septiembre de 1986, el gobierno de Estados Unidos siguió presionando por alcanzar la enmienda de ciertas disposicio-

<sup>30</sup> Entrevistas, Washington, noviembre de 1987.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

nes de su especial interés, amenazando con aplicar medidas de represalia de acuerdo con su ley de 1984. Al no incluir la nueva ley de patentes y marcas promulgada en diciembre de 1986 dichas enmiendas, el Ejecutivo estadounidense anunció, el 2 de enero de 1987, su intención de suprimir a México beneficios por el equivalente a 200 millones de dólares del Sistema General de Preferencias en julio de 1987.

Según el gobierno de Estados Unidos, la principal disposición de la nueva ley que provocaba la represalia, era la que posponía la patentabilidad de los procesos químico-farmacéutico y agroquímicos, en general. Esta disposición se consideraba como una autorización para seguir pirateando en México ciertos productos desarrollados por Estados Unidos.<sup>33</sup>

La persistente y agresiva forma en que el gobierno de Estados Unidos negoció este tema, reveló claramente la forma en que los negociadores estadounidenses interpretaron el discurso sobre comercio internacional hecho por el presidente Reagan en septiembre de 1985. En este discurso el presidente Reagan había advertido que Estados Unidos buscaría agresivamente, tanto al nivel bilateral como multilateral, la protección a sus derechos de propiedad intelectual.<sup>34</sup>

Conviene anotar que tan negativa sería la reacción de Estados Unidos a la nueva Ley de Patentes y Marcas que, de hecho, la pérdida de beneficios por parte de México dentro del SGP serían mayores que los que se anunciaron en enero.

#### *f) México y el Sistema General de Preferencias*

El Sistema General de Preferencias (SGP) fue renovado hasta 1993, dentro de la ley comercial de 1984. Sin embargo, el programa que salió de ambas cámaras del Congreso se vio transformado de un programa de preferencias comerciales no recíproco a una herramienta de negociación dirigida a obtener concesiones de los países beneficiarios en desarrollo.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Entrevistas, Washington, noviembre de 1987.

<sup>35</sup> Molina, Isabel, "La Renovación del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias y sus Implicaciones para México", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (Compiladores), *México Estados Unidos 1984*, El Colegio de México, México, 1985, pp 155-172.

De acuerdo con las nuevas disposiciones del SGP, al Presidente se le otorgaron poderes para ofrecer los beneficios del programa a cambio de un mejor tratamiento al comercio e inversión estadounidenses. Si un país no acata los criterios estadounidenses de trato justo a la propiedad intelectual, a la inversión y a los derechos de los trabajadores, el Presidente de Estados Unidos puede aplicar un nuevo criterio mínimo de la cláusula de necesidad competitiva a dicho país, bajo el cual se hace perder elegibilidad al SGP si sus exportaciones ascienden a una cantidad equivalente al 25% y no al 50% del valor de las importaciones estadounidenses dentro de una categoría determinada. En otras palabras, el no cumplir con los criterios de trato justo establecidos por Estados Unidos en materia de propiedad intelectual, inversión y trato a los trabajadores, implicaría desde ese momento una reducción en el número de productos elegibles al SGP.

La Casa Blanca sin duda interpretó estrictamente estas disposiciones del nuevo SGP, puesto que en enero de 1987 anunció una terminación del tratamiento preferencial por más de 3 000 millones de dólares de productos provenientes de 8 países en desarrollo, incluido México. La decisión se tomó como parte integrante de una Revisión General del SGP que establece la Ley de Comercio de 1984. El Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR), Clayton Yeutter, lo anunció afirmando que la Revisión General bianual había mostrado que los 8 países eran "plenamente competitivos" en los productos que se decidía eliminar del programa.<sup>36</sup> Algunos analistas interpretaron la decisión como un esfuerzo de aplacar las críticas del Congreso al gobierno de Reagan por su política comercial conciliatoria.<sup>37</sup>

México resultó aún más seriamente afectado que lo que se había anunciado en enero, por las limitaciones a la elegibilidad de productos para el SGP. El día 2 de abril de 1987, el Representante Comercial de la Casa Blanca anunció cambios en la participación de México que resultaron en una reducción estimada de 637.5 millones de dólares en la elegibilidad de productos de México para el SGP, a partir del 1 de julio. Estos recortes significaron una reduc-

<sup>36</sup> Véase Rowe, James, "8 Nations Lose Some Trade Help" *Washington Post*, 3 de enero de 1987.

<sup>37</sup> Farnsworth, Clyde, "U S is Curbing Duty Free Program", *New York Times*, enero 3 de 1987.

ción de cerca del 10% de la elegibilidad total de México y de alrededor del 19% de sus beneficios en ese momento.

La reducción en la elegibilidad de productos de México fue resultado de diversas disposiciones del proceso de revisión del SGP que se exponen a continuación:

- a) las eliminaciones de productos en base a la aplicación del viejo y nuevo criterio de las cláusulas de necesidad competitiva, incluyéndose los resultados de la Revisión General;
- b) reasignación al SGP de productos previamente sacados del programa;
- c) una revisión anual de productos del programa basada en solicitudes presentadas por productores y asociaciones de productores estadounidenses, y
- d) dispensas por valor *de mínimas* en casos en que el total de las importaciones estadounidenses no excedan un valor de 8.4 millones de dólares. Los resultados exactos de cada disposición se presentan en el cuadro 3.

Como puede apreciarse de la lectura del cuadro, la mayor proporción de la reducción de elegibilidad se explica por la aplicación del nuevo criterio mínimo de la cláusula de necesidad competitiva. Para casi el 89% de las importaciones eliminadas del programa —con un valor de 567.2 millones de dólares— se determinó que excedían el criterio mínimo de la cláusula de necesidad competitiva.

El año de 1987 tenía por consiguiente un comienzo difícil en lo que se refiere a las relaciones comerciales entre ambos países. Sin embargo, conforme avanzó, se convirtió en un año en el que se alcanzarían acuerdos muy importantes en el ámbito comercial. Estos acuerdos se facilitaron por el cumplimiento de las medidas de reducción de aranceles que unilateralmente había anunciado el gobierno mexicano en 1986 y por la conclusión exitosa de las negociaciones del *acuerdo marco*.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> De hecho en virtud del intenso y rápido programa de liberalización que ha implantado el gobierno de México en los últimos tres años, el gobierno de Estados Unidos en el año de 1989 incluyó más de 200 productos mexicanos en el SGP.

CUADRO 3

Modificaciones en la elegibilidad de México para el SGP de Estados Unidos  
(Comercio de 1986, millones de dólares)

|   |                         |            |
|---|-------------------------|------------|
| Nuevas exclusiones por competitividad de las cuales; por aplicación de nuevos criterios de límites requeridos de competitividad por aplicación del viejo criterio | (25%, \$ 27.9 millones) | (\$ 660.4) |
| Inclusiones por redesignación del SGP   | (50%, \$ 71.4 millones) | (567.2)    |
| Exclusiones por graduación  |                         | (93.2)     |
| Inclusiones de nuevos productos   |                         | 20.5       |
| Inclusiones por excepción de <i>minimis</i>   |                         | (6.1)      |
| Exclusiones por no excepción de <i>minimis</i>  |                         | 1.1        |
|   |                         | 38.6       |
|   |                         | (31.3)     |

Fuente: USTR, "April 2, 1987, Press Release", Washington, D. C.

México y el SGP de Estados Unidos, 1986  
(Comercio de 1986, millones de dólares)

|   |  |            |
|---|--|------------|
| Valor total de importaciones elegibles en el SGP  |  | \$ 6 504.9 |
| De las cuales:  |  |            |
| Excluidas del trato arancelario preferencial por razones de necesidad competitiva   |  | (3 787.7)  |
| Excluidas del trato arancelario preferencial por problemas administrativos, vgr., por no haber cumplido el requisito de 35 por ciento de valor agregado |  | (1 416.0)  |
| Valor total de importaciones SGP libres de arancel  |  | \$ 1 301.3 |

Nota: Elaborado por el Comité mexicano-norteamericano de hombres de negocios.

Fuente: USTR, "U.S. GSP Imports 1986 Country Detail-Mexico", Washington, D. C.

g) *La firma del entendimiento en materia de comercio e inversión*

Las negociaciones para alcanzar un *acuerdo marco* de comercio e inversiones, como ya mencionamos, se interrumpieron para dar lugar a la negociación de ingreso al GATT. Al concluir la negociación de ingreso al Acuerdo General, los presidentes De la Madrid y Reagan renovaron el compromiso de alcanzar el *acuerdo marco* para 1987. Sin embargo, uno de los impactos del ingreso de México al GATT, fue transformar sustancialmente la naturaleza del susodicho acuerdo. En lugar de un acuerdo amplio que cubriría principios de negociación, aranceles, barreras no arancelarias, inversiones, servicios y derechos de propiedad intelectual, se transformó en un acuerdo que establece un mecanismo de consulta que sirve para resolver disputas derivadas del intercambio comercial, y para negociar en sectores de especial interés para cada país.

Cabe plantearse la pregunta acerca de los motivos de ambos países y en particular del nuestro para firmar el entendimiento sobre comercio e inversión, cuya naturaleza es esencialmente bilateral, cuando ya existen mecanismos dentro del GATT.

El *acuerdo marco* se percibió por ambos países, en ese momento, como un complemento importante a los principios y mecanismos que establece el GATT y para suplir algunas deficiencias del Acuerdo General. Desde la perspectiva estadounidense, por ejemplo, el *acuerdo marco* puede suplir al GATT en caso de que las negociaciones multilaterales fracasasen en los temas de su principal interés, como son los derechos de propiedad intelectual, las restricciones a la inversión extranjera que afectan al comercio, etcétera.

En el caso de México, sin duda la firma del entendimiento confirmó el reconocimiento del gobierno mexicano de la importancia trascendental del mercado estadounidense para sus exportaciones. A finales de 1986, México inició discusiones con los gobiernos de Argentina y Brasil a fin de explorar la posibilidad de participar en el acuerdo comercial establecido por esos países. El fracaso de las negociaciones, el estancamiento de los mercados latinoamericanos y el bajo crecimiento de la mayoría de los países desarrollados, probablemente llevó a los sectores más influyentes del gobierno mexicano a la conclusión de que cualquier intento de diversificación de mercados es improbable en el corto y mediano plazo, y que el éxito del programa de reestructuración de la economía depende de la continua capacidad del mercado estadounidense de absorber

las exportaciones mexicanas. A su vez el acuerdo implica el reconocimiento a la integración de ambas economías y al reconocimiento de que los problemas bilaterales deben de confrontarse de manera pragmática, técnica y en forma expedita, a la vez que resulta necesario asegurar un acceso seguro y estable a nuestro principal mercado.

Con la firma del acuerdo, el 6 de noviembre de 1987, se estableció un programa de trabajo para alcanzar acuerdos en ciertos sectores de interés prioritario para cada país. México señaló como temas prioritarios de su interés los productos textiles, agrícolas, y los productos siderúrgicos. Estados Unidos eligió, por su parte, los asuntos de inversión, los relacionados con la transferencia de tecnología y propiedad intelectual, y los productos electrónicos como los temas de su interés.<sup>39</sup>

El anuncio del pacto de solidaridad y la sorprendente reducción de la tasa máxima arancelaria con propósitos antiinflacionarios de diciembre de 1987, se vio acompañado por una serie de acuerdos comerciales entre ambos países alcanzados ya dentro del marco del entendimiento sobre comercio e inversión. Estos acuerdos involucraban productos como la cerveza, vino y algunos licores, semillas agrícolas, chocolate, acero y textiles. México verá incrementada en un 12% su cuota dentro del acuerdo de restricción voluntaria para productos del acero establecido en 1985.

A su vez, el nuevo convenio de textiles por cuatro años de duración (1988-1991), fue considerado en Estados Unidos como uno de los convenios en productos textiles más liberales entre los negociados en 1987.<sup>40</sup> Dicho convenio fue precedido por una apertura unilateral por parte de México, del mercado del vestido. Esta apertura del mercado del vestido fue la primera que se hizo desde hace mucho tiempo.

En resumen, aunque en los últimos años ha habido cambios importantes y trascendentales en el monto y composición del comercio bilateral entre México y Estados Unidos, el futuro cercano plantea aún mayores desafíos para ambos países. Las exportaciones mexicanas deben continuar creciendo no sólo para permitir solven-

<sup>39</sup> Véase el texto de lo que finalmente se denominó "México-Estados Unidos: Entendimiento en materia de comercio e inversión", *Comercio Exterior*, Vol 37, Núm. 11, noviembre de 1987, pp 965-966

<sup>40</sup> Entrevistas con funcionarios de la Oficina del Representante Comercial del Gobierno de Estados Unidos en Washington, D C, el mes de marzo de 1988.

tar el servicio de la deuda, sino para recuperar la senda del crecimiento económico. Irónicamente, Estados Unidos debe alcanzar también un gran mejoramiento en su balanza comercial si quiere hacer frente a la enorme deuda externa en que ha incurrido en la presente década. Cada país enfrentará una dura competencia internacional, y ambos gobiernos se verán sujetos a una gran presión de poderosos sectores de la industria nacional por una mayor protección. En tales circunstancias, la creación de un clima en el que el comercio y la inversión puedan desenvolverse en base a la transparencia y predictibilidad, induciéndose su expansión, se ha convertido en una alta prioridad de la política exterior de ambos países.

En otras palabras, el hecho innegable del estancamiento de los mercados latinoamericanos, y el bajo crecimiento en los mercados de otros países desarrollados, significa que en corto y tal vez mediano plazo México continuará dependiendo del mercado estadounidense para absorber sus exportaciones. La pregunta que surge entonces es, cómo asegurar un clima en el que el comercio y la inversión puedan desenvolverse en base a la transparencia y predictibilidad induciéndose su expansión. Un acuerdo de libre comercio es el mecanismo institucional óptimo para alcanzar estos propósitos?

#### **IV. ¿Hacia un Acuerdo de Libre Comercio?**

Como sabemos, el Presidente de la República Salinas de Gortari, en su reciente viaje a Washington, anunció junto con su homólogo estadounidense su disposición a iniciar las negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC). Esta decisión ocurrió luego de que el Senado de la República anunció las conclusiones del reciente Foro Nacional de Consulta sobre "Las Relaciones Comerciales de México con el Mundo", en el cual se discutió intensamente en todo el país acerca de las opciones básicas con que cuenta nuestro país para mejorar e incrementar su participación en los mercados internacionales.

La trascendencia de la decisión de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos difícilmente puede exagerarse. Al igual que Canadá, México ha tenido a lo largo del presente siglo y particularmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, una alta concentración de su comercio exterior con Estados Unidos. De hecho,

como ya vimos antes, en los últimos cinco años la importancia del mercado estadounidense ha aumentado tanto como receptor de nuestras exportaciones que como abastecedor de nuestras importaciones. En lo que se refiere a exportaciones, la participación de México en el mercado estadounidense aumentó del 57% en 1982 al 65 % en 1987; y las importaciones de productos estadounidenses a México representaron aproximadamente dos tercios del total en todos los años del citado periodo.

Recientemente, la firma por parte de Estados Unidos con Canadá de un acuerdo de libre comercio, planteaba a México el difícil dilema de negociar algún tipo de participación en ese acuerdo u optar por un esquema similar a fin de prevenir los efectos de desviación de comercio que ese acuerdo generará en rubros de particular interés para nuestro país, como son los productos automotrices, los petroquímicos, etcétera. México estaba destinado a sufrir cambios importantes sea que participara o no en acuerdos de expansión comercial con Estados Unidos y Canadá. Pero la opción de quedar al margen era en este momento la más arriesgada, sobre todo en un momento en que en Estados Unidos existe una creciente presión en favor del proteccionismo. Con un adecuado ALC, México al igual que Canadá podrá aspirar a incrementar el empleo y el ingreso en México, mejorar la competitividad de su industria y garantizar un acceso seguro y estable a los mercados estadounidense y canadiense, en una época en que se vislumbra como una tendencia inevitable de la economía internacional la fragmentación del marco multilateral del GATT en favor del comercio hacia el interior de bloques como la CEE, el Cono Sur, la Cuenca del Pacífico, etcétera.

Pese a que la decisión de negociar un ALC con Estados Unidos constituye un paso sin precedentes en la historia económica de México y supone por sí misma una medida muy ambiciosa (y por ende arriesgada), en algunos sectores de nuestro país se ha dejado sentir una insatisfacción porque según se afirma no hubo un examen a fondo de las principales vías para alcanzar un proceso de integración económica con el vecino país del Norte. En particular, se sostiene que una forma alternativa de integración, la del mercado común, podría resultar más benéfica para nuestro país sobre todo en rubros como los de la mano de obra.

En esta última sección creo importante analizar con algún detalle estos dos mecanismos de integración, porque gran parte del debate público acerca del libre comercio con Estados Unidos se ha

confundido por no haberse hecho una distinción clara entre estos dos tipos de arreglos de integración económica. Un mercado común implica:

- a) El libre movimiento de bienes y servicios entre los países miembros.
- b) Un arancel externo común y la armonización de las políticas comerciales que se aplican al mundo externo (es decir respecto de países no-miembros).
- c) El libre movimiento de la fuerza de mano de obra y del capital entre los países miembros.

El mercado común es en la actualidad la forma más completa de integración económica en uso, que preserva la soberanía política y la independencia formal de los países miembros. No es, sin embargo, la forma más completa de integración *per se*. Un mercado común no necesariamente requiere conformar una unión monetaria en donde los países miembros compartan una moneda común expedida por un banco central. La conformación de un mercado común es el objetivo primordial de la Comunidad Económica Europea para 1992, y los países miembros han hecho grandes avances en la armonización de sus políticas económicas aunque todavía queda mucho por hacer.

En un mercado común, México y Estados Unidos tendrían que acordar la eliminación de todas las barreras a los bienes y servicios e imponer un conjunto único de políticas comerciales respecto de las importaciones de terceros países. Al igual que en el pasado, es de suponerse que México no desee aceptar las iniciativas de Estados Unidos respecto al comercio con terceros países.

Por ejemplo, México mantuvo sus relaciones comerciales con Cuba después de que Estados Unidos decidió suspenderlas. Si en México hemos de preservar nuestra autonomía en el manejo de nuestra política económica internacional, el gobierno mexicano no podría aceptar las restricciones legales que impone un mercado común con la capacidad de México para tomar acciones independientes. Por otra parte, dado el tamaño relativo de los dos países, México difícilmente podría aspirar a ejercitar una influencia equivalente en el establecimiento de un conjunto común de aranceles y de políticas relacionadas con los aranceles, por lo que podría esperarse que la política comercial de los dos países se formularía

en sus contornos generales en Washington. Por ejemplo, un mercado común no permitiría a México reducir la protección respecto de terceros países, a menos que pudiera persuadir a Estados Unidos a tomar la misma acción.

Finalmente, un mercado común requeriría de la coordinación de otras políticas aparte de las relacionadas con el comercio, puesto que supone el "libre movimiento" de la mano de obra y de capital entre los estados participantes. Se ha arguido que el principal valor de un mercado común para nuestro país es que facilitaría el libre movimiento de la mano de obra mexicana a Estados Unidos. No creo, sin embargo, que en México estuviéramos dispuestos a aceptar perder el control sobre la inmigración estadounidense como una política nacional básica, y mucho menos de ejercitar el derecho de imponer controles sobre el movimiento del capital estadounidense dentro de nuestro país a cambio del libre movimiento de la mano de obra mexicana a Estados Unidos.

En virtud de las posibilidades de conflicto que inevitablemente surgirían de un arreglo que involucra tal nivel de coordinación de políticas, no resulta difícil suponer que un mercado común resulta en la actualidad políticamente inaceptable al interior de ambas naciones. Conviene pues analizar otras formas de integración políticamente más viables y que permitan alcanzar el objetivo de la liberalización comercial. Una de ellas es el área de libre comercio.

El área de libre comercio es un instrumento de integración económica más limitado que sirve para alcanzar el objetivo de liberalizar el comercio entre los países miembros. Los países socios en un área de libre comercio no pierden la autonomía de decisión en materias de política migratoria o de regulación del flujo de capital de los otros países miembros y mantienen una absoluta autonomía de decisión para regular el comercio de terceros países. Todo lo que el área de libre comercio garantiza en el supuesto más ambicioso, es que los bienes y servicios de cada país miembro penetren a los mercados de los otros miembros, libres de restricciones arancelarias y no arancelarias.

De estas características básicas se pueden derivar una serie de ventajas adicionales del área de libre comercio que es conveniente resaltar. Una de primordial importancia es que este instrumento, al dejar en libertad a cada país de reducir sus aranceles respecto de terceros países, conduce a menores restricciones globales al comer-

cio que lo que permitiría un mercado común. En efecto, resulta comparativamente más fácil atraer a nuevas naciones a un área de libre comercio, en virtud de que su expansión evita el proceso lento, engorroso y complicado de armonización de políticas que implica el mercado común. Al mismo tiempo, sin embargo, cada país podría imponer políticas industriales de sustitución de importaciones (aquellas que se conforman al GATT), sin necesidad de imponer una consistencia plena con las políticas de los socios en el área de libre comercio.

De lo anterior se desprende que México no debe aspirar a un mercado común. En mi opinión, México debe aspirar a un acuerdo de libre comercio que permita la liberalización por parte de Estados Unidos del acceso a su mercado a los productos mexicanos, dado que México mismo está ya involucrado en un proceso unilateral de apertura económica.

¿Cuál sería la naturaleza de un área de libre comercio entre México y Estados Unidos? La respuesta a esta pregunta no necesariamente debe resultar un producto de la especulación, ya que existen modelos internacionales de acuerdos de libre comercio que pueden servir para guiar la negociación entre México y Estados Unidos. En particular, el modelo canadiense sugiere que México podría obtener los objetivos siguientes:

1) Reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias a las exportaciones mexicanas, con la posibilidad de que no se exija una reciprocidad simétrica a México en virtud de las diferencias de nivel de desarrollo tan marcadas entre los dos países

2) Un acceso seguro y estable al mercado estadounidense que facilite la reestructuración eficiente de la industria mexicana a largo plazo. Este acceso se aseguraría mediante la creación de un órgano de arbitraje de carácter neutral para la resolución de disputas y que evite la aplicación de medidas unilaterales.

Los beneficios principales para México resultarían en una ampliación de los mercados, un aumento de la eficiencia y la calidad, la eliminación de incertidumbre, el crecimiento de la economía y el empleo en México.

Los beneficios para Estados Unidos serían varios, incluyendo algunos asociados con su tradicional preocupación por la seguridad nacional. Entre ellos pueden destacarse los siguientes:

- 1) la capacidad de México para importar productos estadounidenses aumentaría notablemente, al recuperarse y reestructurarse nuestra economía;
- 2) la capacidad de México para el pago del servicio de la deuda externa aumentaría igualmente,
- 3) la fortaleza que ganara la economía mexicana ayudaría a retener en su lugar de origen a los migrantes potenciales, y
- 4) el aumento del empleo que se generara reforzaría la paz social y la estabilidad política.

La liberalización comercial, entendida como se aclaró antes, significaría beneficios de largo plazo para ambos países, sobre todo para México. Sin embargo, un acuerdo de tal naturaleza tendría costos de transición importantes, en particular para México. Hay empresas que tendrán que reestructurarse, algunas tal vez desaparecer. El saldo neto, creo, sería favorable, si bien los ganadores no compensarían necesariamente a los perdedores. Es muy probable que en Estados Unidos —a pesar de que el impacto de un acuerdo de libre comercio con México será pequeño— la negociación del mismo encuentre oposición igual o mayor que la que observamos en algunos sectores en México. Con todo, los acuerdos de libre comercio deben contemplarse desde el punto de vista del interés nacional. Sólo así pueden ponderarse adecuadamente los efectos negativos sobre algunos grupos. Esta evaluación importa no tanto para definir la dirección de la política, que ya está dada por la realidad, sino su forma de aplicación y el periodo de ajuste. La tendencia actual de la política económica internacional es la apertura comercial. Para muchos analistas ésta es una tendencia inevitable. Debemos entonces concentrar la atención en lograrla con el menor costo posible, a sabiendas de que existe, pero también a sabiendas de que los beneficios serán para las generaciones futuras.

En México la negociación de un acuerdo de libre comercio despierta gran preocupación a la luz de la soberanía, como es el caso de la inversión extranjera. Estas aprehensiones se deben en parte a que vemos estas cuestiones en forma aislada. Al negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, México podrá o no hacer concesiones en materia de inversión extranjera, pero esto debe decidirse a la luz de lo que obtendría a cambio en cuanto a beneficios económicos. La negociación podría llegar a incluir cierto derecho de veto respecto a decisiones internas de Estados Unidos que

tuvieran efectos negativos para México, tal y como se establece en el caso del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, en el cual se impone al Congreso estadounidense aludir explícitamente al Canadá en cualquier medida que restrinja su comercio y, también, que cualquier disposición legislativa de Estados Unidos que afecte a Canadá debe discutirse con este último país antes de aprobarse.

Sea como fuere, no cabe duda que en última instancia, la opción de lo que se vaya a incluir en el acuerdo de libre comercio dependerá de la definición que se haga dentro de México, de cuáles son las prioridades de desarrollo. Sin duda, en esta definición se deben considerar no sólo el contexto internacional sino la relación de cada rama de actividad con el resto del aparato productivo y con los objetivos más amplios del desarrollo nacional. Es de desear que en esta tarea de definición de los objetivos más amplios de desarrollo participen diversos grupos, pues de ninguna manera debe ser un ejercicio aislado de la estructura actual de la economía y la sociedad mexicanas.

## Neocardenismo y transición política

Víctor Manuel Durand Ponte

---

En este trabajo nos interesa conocer en sus términos más generales cuál fue el papel que jugó el neocardenismo en la crisis del sistema político mexicano y cuál es su relación con la transición, más específicamente cuál es su relación con una posible transición a la democracia.

No vamos a realizar una reconstrucción factual descriptiva, pretendemos, por el contrario, rescatar los elementos claves del proceso, aquellos que nos permitan explicar el cambio y su significado. Nos interesa conocer la influencia de la sociedad, de los movimientos sociales, de alguna forma agrupados en el neocardenismo, en el cambio político. Para justificar este enfoque baste recordar que hasta el momento en que se iniciaron las campañas de los diferentes partidos para la elección presidencial de julio de 1988. La "tendencia" era que la crisis se resolvería por el apoyo ciudadano a la derecha, al PAN. Fue la participación de los ciudadanos y de los movimientos sociales en el neocardenismo lo que dio un nuevo sentido a la crisis y a la transición. Es por ello que ahora cabe preguntarse: ¿por qué un amplio sector de la sociedad se manifestó con el neocardenismo? ¿cuál es su significado? ¿qué implicaciones tiene sobre el rumbo que habrá de tomar la transición?

Dentro del enfoque que utilizamos es necesario hacer dos aclaraciones. La primera se refiere a que no consideramos que la transición del sistema político mexicano tenga una dirección pre-determinada, ni mucho menos un destino. La democratización es

una posibilidad tan real como una salida autoritaria, por lo tanto consideramos a la transición como un proceso abierto. La segunda aclaración se refiere a que tampoco consideramos al neocardenismo como una fuerza política democratizante por definición. Partimos del hecho de que en su seno coexisten fuerzas democráticas y fuerzas autoritarias que luchan por imprimirle diferentes direcciones y metas al movimiento político. Por lo tanto consideramos la participación del neocardenismo en la transición también como un proceso abierto e indeterminado.

El trabajo está dividido en cuatro apartados. En el primero, presentamos una síntesis del sistema político mexicano con la finalidad de poder mostrar cual era su funcionalidad y la racionalidad en que estaba basado. En el segundo, realizamos un recuento de los procesos que lo llevaron a su crisis; en el tercero, buscamos comprender el significado del neocardenismo y más específicamente de los movimientos sociales que se expresaron por medio del movimiento político en la crisis del sistema y de la transición políticas. En el cuarto apartado, procuramos caracterizar la transición en sus rasgos más generales identificando *grosso modo* sus posibles escenarios futuros.

## I. Características generales del sistema político mexicano

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado se organiza en un sistema federal, con equilibrio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y la elección de los gobernantes por voto directo y secreto de los ciudadanos, desde el presidente de la República hasta los municipales, y los representantes del pueblo ante las distintas instancias del poder legislativo; es decir establece un sistema democrático-republicano.<sup>1</sup> Sin embargo, en la Constitución también se define la existencia de un presidencialismo fuerte, dotado de poderes extraordinarios, de acuerdo a lo establecido en los artículos 27 y 123.<sup>2</sup> De hecho existe la definición de un sistema político con dos lógicas creando una amplia zona de ambigüedad normativa.

<sup>1</sup> *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Trillas, 6a. ed., México, 1988.

<sup>2</sup> *Ibidem*. Véanse los artículos correspondientes

Históricamente la definición presidencialista se ha impuesto sobre la democrático-republicana, negándola, descaracterizándola, relegándola a su carácter estrictamente formal, ritual. La preeminencia del presidencialismo, como es de sobra conocido, subordinó a los otros dos poderes, construyó un centralismo que limitó al federalismo, convirtió a toda la estructura de poder en un verticalismo autoritario y redujo la democracia al ejercicio ritual de prácticas sin consecuencia sobre la elección de los gobernantes.

Con todo, la negación del sistema democrático-republicano no significó su desaparición o supresión, por el contrario todas las obligaciones marcadas por la ley sobre elecciones, articulación institucional, etcétera son observadas ritualmente, lo que sí cambió fue su significado y su papel dentro del sistema político mexicano. El presidencialismo no redujo al otro sistema a una pura fachada, a un engaño, por el contrario, como lo veremos más adelante, el sistema democrático-republicano cumple funciones de legitimación y de articulación del Estado con la sociedad que, a pesar de ser secundarias, siempre fueron importantes para el sistema.<sup>3</sup>

La negación y manipulación de los principios democráticos-republicanos por el presidencialismo fue posible dada la existencia de otro principio de legitimidad del estado mexicano, y por ende de su titular, que era el emanado de ser un producto de la Revolución Mexicana y, en este sentido, un producto de la voluntad popular expresada en la lucha armada contra la dictadura. Es una legitimidad de origen, independiente de la voluntad ciudadana, que obliga al Estado a cumplir con los principios de la Revolución, y en cuanto lo haga, o diga hacerlo o prometa hacerlo se legitima, es una especie de derecho natural.

La articulación institucional del presidencialismo con lo democrático-republicano ha variado a lo largo de la historia. Hasta 1928 los caudillos encarnaban a los principios revolucionarios y en nombre de ellos gobernaban, incluían o excluían a sectores de la sociedad, del ejército o de la clase política. Después de la muerte del general Obregón y con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) se inicia el tránsito de la articulación militar a la articulación civil. Este tránsito termina durante el cardenismo con

---

<sup>3</sup> Al respecto véase: Molnar H., Juan Francisco, "Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México", *Tesis de Maestría*, El Colegio de México, 1989.

la eliminación del hombre fuerte y la transformación del PNR en Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La articulación Estado-sociedad basada en el hombre fuerte cede su lugar a la articulación corporativa.

La relación entre el presidencialismo y el corporativismo fueron los ejes centrales del sistema político mexicano vigente de 1946 a 1988, conformando un sistema patrimonial, basado en la organización y fortalecimiento del poder tradicional, sea el caciquismo en el campo o el clientelismo paternalista en los sindicatos.

La relación entre el presidencialismo y el corporativismo se consolida con la creación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en sustitución del PRM, caracterizado por los siguientes rasgos:

- 1) El Estado les otorga el monopolio de la representación de gremios o comunidades y regula la competencia entre corporaciones del mismo sector.
- 2) Las corporaciones son dirigidas por líderes incondicionales del presidente de la República y dependen de él para su sobrevivencia.
- 3) Articulados en el Partido Revolucionario Institucional reciben de éste su personalidad política y es en su seno en donde deben resolver sus diferencias o conflictos políticos intercorporaciones.
- 4) La definición programática del partido no se realiza dentro de él y menos con el concurso de las corporaciones, la política y la participación corporativa se da en las distintas esferas del poder ejecutivo.

La organización corporativa cumple varias funciones básicas para el sistema político y en especial para el presidencialismo. En primer lugar, organiza a las masas y las alinea con las necesidades del sistema; en segundo lugar, crea una forma paralela de representación política que desplaza a la ciudadana o crea una ciudadanía regulada, en tercer lugar, crea una base organizativa y de control indispensable para la realización de las elecciones y garantiza la manipulación en las urnas; en cuarto lugar, articula el poder en los sindicatos, organizaciones ejidales o comunales de forma autoritaria y funcional para la dominación patrimonial.

En contrapartida el Estado se responsabiliza de la reproducción de las burocracias corporativas y de satisfacer los intereses mínimos de las bases sociales agrupadas en organizaciones oficiales.

El sistema de representación y participación corporativa fue acompañado por otro elemento esencial creado también durante el sexenio alemanista y acorde con el predominio de la ideología industrializante, nos referimos al pacto social establecido entre el Estado, las organizaciones empresariales y las obreras. En muy pocas palabras el pacto consistía en que el Estado se reservaba el monopolio de la política, dejaba a los empresarios el comando de la economía y ambos aseguraban a las organizaciones obreras satisfacción de los intereses de los líderes y en menor medida de sus bases, a cambio de paz laboral y de apoyo político. El pacto normaba las relaciones y establecía las reglas de convivencia y para la solución de conflictos, se establecía como mecanismo privilegiado la negociación tripartita y se reconocía la capacidad de árbitro del Estado.

En lo electoral la organización corporativa del PRI creó un sistema de representación política que durante casi 30 años (1946-1976) compitió favorablemente con la ciudadana, posibilitando la existencia de un sistema de partidos muy limitado en su número, en su representatividad y en su capacidad competitiva. A partir de la legislación electoral de 1946 hasta 1976 el sistema de partidos era reducido y cerrado a nuevas opciones, el control gubernamental sobre los procesos era férreo y a pesar de las reformas de 1963 y 1973, que amplían la participación de la oposición por la vía de los diputados de partido, existió más una exclusión de fuerzas políticas que su inclusión, tan era así que algunos de los partidos legales eran descalificados como dependientes del exterior, exteriorizantes o clericales, en pocas palabras como contrarios u opuestos a los principios de la Revolución. Durante algunos años esta doble forma de representación fue funcional al sistema político, pero, como veremos en el siguiente apartado, fue perdiendo fuerza y representatividad de manera creciente desde los años cincuenta.<sup>4</sup> El sistema corporativo fue incapaz de ampliar su representación a los crecientes sectores urbanos y el sistema de representación ciudadano no podía brindarles opciones debido a sus limitaciones.

<sup>4</sup> Esta hipótesis fue desarrollada por Jean Francois Proud'home, y expuesta en Durand Ponte, Víctor M., J. F. Proud'home y Carlos Márquez, *El PRI y la clase obrera problemas y perspectivas*, ILET, (mimeo), 1989.

En esta descripción general es muy importante agregar que el presidencialismo-corporativo-autoritario se basaba en una racionalidad tradicional:

1) Se cimentó sobre las formas tradicionales de autoridad, caciques, clientelares, autoritarias, que a su vez representaban, sobre todo en su momento de origen, a sectores sociales tradicionales, sobre todo en el campo; los sectores no tradicionales como los obreros industriales y los servidores públicos eran sometidos en organizaciones sindicales y obligados a relacionarse dentro de formas tradicionales de dominación<sup>5</sup>

2) Los intereses y los valores tradicionales representados por esa dominación eran superiores a los intereses de la racionalidad técnica derivada del cálculo, en otras palabras la eficiencia y la productividad estaban supeditadas a las exigencias de la reproducción de las relaciones corporativas y de las derivadas del pacto de dominación, así, para dar un ejemplo, los salarios y las prestaciones sociales de los trabajadores o las formas de organización y control del trabajo o las formas de producción y comercialización del campo eran "planeadas" y decididas tomando en consideración en primer lugar la manutención del sistema y sólo secundariamente el cálculo económico.<sup>6</sup>

3) Finalmente, la cultura política, el nacionalismo revolucionario, el tipo de legitimidad no ciudadano y las formas de articulación entre el Estado y la sociedad, no se apegaban al derecho, eran tradicionales. Hasta la fecha y en grandes espacios de la sociedad, especialmente el político, las reglas no escritas suelen ser más importantes y arraigadas que las escritas: la corrupción es un caso típico.

En conclusión, se trata de un sistema patrimonialista que en la cúspide tiene al presidente y en la base a un bando de caciques sindicales o rurales, que se relacionan no de acuerdo al derecho, sino mediante prácticas tradicionales basadas en el clientelismo, la corrupción, el abuso del poder, el dedazo, el paternalismo, etcétera.

<sup>5</sup> Un análisis del inicio del corporativismo puede verse en Durand, V. M., *La ruptura de la nación*, IIS-UNAM, México, 1986. En especial el capítulo 1, pp. 15 y ss.

<sup>6</sup> Véase el trabajo clásico de González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Editorial Era, México, 1964. Muestra el funcionamiento tradicional del sistema político mexicano

## II. La crisis del sistema presidencialista-corporativo-autoritario

El inicio de las tensiones del sistema político mexicano se suele identificar con el movimiento estudiantil de 1968. Sin embargo y a pesar de ser un acontecimiento de la mayor trascendencia, la verdad es que los problemas se inician antes, de hecho el movimiento del 68 es un grave síntoma de esa tensión, de la rigidez que había alcanzado el sistema, y al mismo tiempo una causa de su agravamiento.<sup>7</sup> La reforma a los artículos 54 y 63 constitucionales realizada en 1963 para modificar los procesos electorales, básicamente la creación de los diputados de partido, es un claro indicador de la existencia de tensiones en el sistema. El hecho que motivó la reforma fue la acción del PAN de retirar a sus diputados electos, en los comicios de 1958, impidiendo que tomaran posesión de sus curules en la Cámara de Diputados, con lo cual no había más oposición. La acción antisistema del PAN era un claro reflejo de la incapacidad de la legislación electoral para resolver los problemas de la participación y representación de los partidos de oposición. La reforma pretendía justamente abrir más la participación en la Cámara y al mismo tiempo se buscaba sancionar comportamientos antisistema, amenazando con la cancelación del registro a los partidos que usaran tácticas similares.

En esos años las relaciones entre el Estado y la sociedad eran muy rígidas, con muy poca flexibilidad del gobierno frente a los movimientos sociales. La represión sobre los ferrocarrileros en 1959, a los movimientos campesinos y el asesinato de sus líderes, como Rubén Jaramillo, de los médicos en 1964 y al movimiento estudiantil en 1968, fueron indicadores inequívocos de ese hecho.

La misma rigidez la encontramos hasta el año de 1976 con las fuerzas políticas de izquierda, marginadas del sistema político desde los años cuarentas e ignoradas como interlocutores políticos con plenos derechos. La única excepción era el Partido Popular Socialista que a pesar de declararse marxista leninista, hasta 1988 siempre fue un aliado fiel del PRI y con una presencia muy baja en la sociedad.

La rigidez del sistema político, sobre todo en la parte más desarrollada de la sociedad, pareció ser compensada con dos hechos fundamentales:

<sup>7</sup> Véase Molnar H., Juan Francisco, *op. cit.*, capítulo 3.

– El primero era la segmentación de los ciudadanos que divide en dos al electorado, por una parte los de los distritos modernos, con mayor índice de urbanización educación, etcétera, que tienden a votar en contra del PRI y, por la otra, los ciudadanos de los distritos tradicionales, con bajos niveles de urbanización, educación, etcétera, que vota o parece votar, siempre por el PRI<sup>8</sup> Como sabemos esta segmentación permanece hasta nuestros días y ha sido identificada como la zona del fraude, que representa aproximadamente un tercio de los electores<sup>9</sup>

– El segundo hecho importante era la existencia del crecimiento económico que hasta la década de los setenta parecía asegurar la satisfacción de las necesidades materiales y de bienestar de sectores crecientes de la población, con lo cual el sistema político se podría seguir legitimando.<sup>10</sup>

Los dos hechos señalados tenían efectos positivos sobre la reproducción del sistema, sin embargo sus efectos también eran negativos.

La segmentación del electorado daba al sistema un colchón de votación segura, que neutralizaba o hacía más lento el problema del antipriismo de los distritos modernos, pero tendía a deslegitimar más rápidamente al sistema entre los ciudadanos de los distritos más urbanizados que veían burlada su voluntad por la existencia de un electorado tradicional y manipulado.

Respecto al crecimiento económico encontramos una situación similar, por una parte el crecimiento generaba recursos que possibilitaban atender las demandas de los sectores populares, limitando sus tendencias antisistema o antipriismo, pero por la otra atizaban la tendencia hacia la urbanización, mayor educación, crecimiento de los sectores secundario y terciario del mercado de trabajo, que en conjunto se asociaban con la tendencia ciudadana antipriista.

Así los dos hechos señalados tenían limitaciones temporales claramente definidas. Bastaba, como sucedió, que el sector moderno creciera lo suficiente para que la manipulación del tradicional se

<sup>8</sup> *Idem.*, p. 148.

<sup>9</sup> López Mojardín, Adriana, "Los campesinos y la política", *tesis de maestría*, ENAH, División de Estudios Superiores, México, 1990, en especial pp 106 y ss

<sup>10</sup> Molinar H., Juan Francisco, *op. cit.*, pp. 150 y ss

volviera complicada y conflictiva y lo mismo se puede decir del crecimiento económico, independiente de la crisis. Hay momentos del desarrollo en que la población pasa a exigir con mayor intensidad bienes simbólicos, como la democracia, que bienes materiales, sobre todo cuando éstos o algunos de los más importantes se vuelven una realidad constante.

Las tensiones políticas derivadas de la rigidez del sistema y en especial las del sistema electoral, se vieron acompañadas por los crecientes problemas que empezó a tener el pacto social para reproducirse a partir de los años setenta. El agotamiento del llamado desarrollo estabilizador a finales de los años sesenta y la política reformista del presidente Luis Echeverría estuvieron en el centro del inicio de la crisis del pacto social. Después del enfrentamiento del gobierno con los empresarios que termina con la expropiación de tierras en el estado de Sonora, el funcionamiento del pacto social se volvió realmente complicado y sobre todo perdió funcionalidad como un elemento de legitimación de la toma de decisiones y para la reproducción del sistema político

El segundo sexenio de los setenta fue más conservador pero no por ello menos conflictivo. Se inició con tres problemas graves. El primero era la crisis económica que había llevado a la devaluación del peso y a la necesidad de firmar una carta de intenciones con el FMI a fin de obtener su respaldo, con las consecuentes restricciones en la política económica. El segundo, era la elección presidencial que, por problemas internos del PAN, se realizó sin oposición, forzando al candidato priista a efectuar su campaña sin opositor con el cual confrontarse; al mismo tiempo que no había oposición legal, las organizaciones políticas de izquierda, sin registro, participaron en la campaña electoral evidenciando su marginación y la falta de canales legales de participación. El tercero, era el profundo distanciamiento y desconfianza de los empresarios del Estado y por lo mismo la dificultad para concertar decisiones políticas, lo mismo se puede decir de las organizaciones sindicales que sobre su desconfianza se agregaban los efectos negativos de la nueva política económica impuesta por el FMI.

Los tres problemas señalados encontraron diferentes salidas durante el sexenio. La crisis económica y las malas relaciones con los empresarios fueron olvidadas luego que se anunció la existencia de enormes yacimientos petroleros, cuya explotación daría al país la autonomía financiera para continuar con su crecimiento.

Sin embargo, como es de sobra conocido, la bonanza petrolera se tradujo, al final del sexenio, en la crisis económica más grave de toda la historia del país y en la nacionalización de la banca, creando un conflicto político de enorme envergadura, cuyas consecuencias serían graves para el sistema político en su conjunto.

Los problemas político-electorales fueron atenuados por la reforma de 1977,<sup>11</sup> la ampliación de la participación de la oposición mediante la combinación del sistema de representación mayoritario y el proporcional y el aumento del número de diputados, la significativa reducción de las trabas para el registro de nuevos partidos o asociaciones políticas, la creación del registro condicionado, la creación de un financiamiento a los partidos y organizaciones políticas, la inclusión de los partidos como sujetos públicos, su mayor participación en el control del proceso electoral, habían ampliado sustantivamente el consenso sobre las reglas del juego electoral e incrementado la participación de las organizaciones a todos los niveles. No obstante la LFOPPE mantenía firmes candados que impedían la alternancia en el poder.

Pese a sus méritos la LFOPPE fue insuficiente para neutralizar el descontento social. La elección de Miguel de la Madrid fue la peor en la historia del PRI, sólo obtuvo el 68% de los votos emitidos, y se dio el fortalecimiento del PAN. La crisis política favoreció a la derecha, lo que para algunos indicaba que se abría la posibilidad del bipartidismo.

El tensionamiento del sistema político que veíamos agravado al inicio de los años setenta hizo crisis durante los años ochenta. La recesión económica, las restricciones de política económica que impuso el FMI, la pérdida de funcionalidad del pacto social por la desconfianza de los empresarios y el descontento de las organizaciones del sindicalismo oficial por la nominación de De la Madrid como candidato del PRI a la presidencia y la pérdida de legitimidad del PRI-gobierno debido a la caída de su votación, crearon un contexto muy difícil para el nuevo gobierno.<sup>12</sup>

La anterior situación se agravó en el primer año (1983) por los reveses políticos del PRI-gobierno en las elecciones de Chihuahua y

<sup>11</sup> *Idem.*, pp. 170 y ss

<sup>12</sup> Para una descripción más amplia véase: Durand, Víctor Manuel, "Problemas de la concertación política en México", en Calderón, Fernando y Mario dos Santos, Compiladores, *Latinoamérica lo político y lo social en la crisis*, CLACSO, Buenos Aires, 1987, pp. 563 y ss.

Durango en 1983.<sup>13</sup> Las victorias del PAN tuvieron en el apoyo de empresarios un factor definitivo, con lo cual se rompía definitivamente otra regla del pacto social, la que prohibía a los empresarios hacer política.

Entre 1983 y 1986, hasta la elección para gobernador del estado de Chihuahua, se creó la imagen de una competencia política y de la posibilidad de que el partido oficial perdiera ante el PAN cada vez más elecciones. La imagen no correspondía a la realidad, pero era igualmente eficiente en la definición de las actitudes políticas de los ciudadanos y en el desprestigio del partido oficial.<sup>14</sup>

A partir de la nacionalización de la banca, los empresarios impulsan una amplia campaña para desacreditar el estatismo como ineficiente, costoso y corrupto, y a la figura presidencial mostrándola como autoritaria e imprevisible, y proponen la democracia como salida para los problemas políticos del país. Este movimiento de los empresarios pronto fue reforzado por distinguidos intelectuales que mostrando la crisis del sistema luchaban por un gobierno democrático. A los artículos de la *Revista Vuelta*<sup>15</sup> que abrieron la discusión sobre la democracia política, sin adjetivos, siguieron una gran cantidad de intelectuales y periodistas hablando de la necesidad de la democracia en el país, de los inconvenientes del autoritarismo, de las lacras del corporativismo, etcétera. Gracias a este movimiento la democracia fue cobrando carta de naturalidad en la cultura política ciudadana y pasó a ser una demanda ampliamente defendida, restándole espacio a la vieja cultura tradicional y autoritaria, propia del sistema patrimonial. A esta generalización de la democracia como demanda contribuyó el cambio de las fuerzas de izquierda y de la derecha, sobre todo entre los partidos y organizaciones con registro, de aceptar reglas del juego racionales, de concertar y buscar como meta suprapartidaria la democratización del país.

Asimismo, cabe señalar que en las elecciones realizadas en 1985 en el estado de San Luis Potosí para elegir gobernador se dio, por primera vez, la unión de todos los partidos de oposición para

<sup>13</sup> Espíritu, Jorge Orlando, "Evaluación de las Elecciones locales durante 1983", *Nueva Antropología*, Vol. II, Núm. 25, 1984.

<sup>14</sup> Sobre las elecciones de 1985 se puede consultar: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Núm. 120, abril-junio de 1985, FCPyS-UNAM, varios artículos.

<sup>15</sup> *Revista Vuelta*, Núm. 103, junio de 1985

defender el voto, colocando al PRI-gobierno en una situación de gran desprestigio.<sup>16</sup>

Otro de los indicadores políticos que mostraba las dificultades del sistema político fueron los resultados de las elecciones para diputados federales de 1985, en las cuales el PRI, el PAN y el PSUM sufrieron significativas pérdidas en sus votaciones y en las curules obtenidas, en contrapartida los partidos llamados paraestatales se fortalecieron, abriendo una preocupante dispersión electoral que agudizaba los problemas del gobierno para mantener el control de los órganos colegiados electorales.<sup>17</sup>

Las dificultades reseñadas llevaron al gobierno a proponer la elaboración de otra reforma electoral. La nueva legislación electoral promulgada a finales de 1986 y principios de 1987 era francamente regresiva y pretendía defender al sistema de los grandes riesgos que se podían prever. A pesar de que aumentaba el número de diputados y reestructuraba la asignación de los proporcionales, procurando mejor representación de la oposición, en compensación establecía la cláusula de gobernabilidad, según la cual el partido que sacara la mayor votación contaría con el 51% de las curules; canceló el registro condicionado retornando a las prácticas de exclusión; en lo referente al tribunal electoral estableció una presencia de los partidos proporcional a la votación tenida en la elección anterior, con lo cual se creaba una mayoría abrumadora del PRI-gobierno; reformuló la boleta para emitir el voto impidiendo que los priistas pudieran dar su voto proporcional a algunos de los partidos satélites, esto era importante para el partido oficial dado que el partido que obtuviese la mayoría también tendría derecho a curules proporcionales, con esta reforma el PRI se desvinculaba de los partidos paraestatales. El financiamiento que el Estado debe proporcionar a los partidos también fue reformulado, estableciéndose cuotas proporcionales a la votación obtenida en la elección anterior. La reforma evidenciaba el temor del gobierno de perder la elección y el interés de asegurarse el control del proceso, dándole ventajas suficientes al PRI para que pudiera ganar a como fuera. La reforma se aprobó con el voto en contra de la oposición, salvo el PST y el PARM que se alinearon con el partido oficial.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Molinar H., Juan Francisco, *op. cit.*, p. 228.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 223

<sup>18</sup> Véase: Presidencia de la República, *Las Razones y las Obras Crónica del sexenio, 1982-1988 Las elecciones de 1988*, FCE, México, 1988, pp. 14 y ss

La baja credibilidad que tenían las reglas electorales, la casi certeza de que el PRI-gobierno cometería fraude, la acción concertada de la oposición en defensa del voto y las tendencias que apuntaban la caída de la votación del partido oficial crearon el mayor tensionamiento del sistema político electoral. Se podía afirmar que pasara lo que pasara, el PRI-gobierno perdería legitimidad y credibilidad.<sup>19</sup>

Por otra parte, la crisis económica continuaba haciendo estragos en la economía nacional y en los niveles de vida de los sectores de ingresos medios y bajos. Al mismo tiempo la política económica redistribuía los perjuicios de la crisis en contra de los trabajadores y de sus organizaciones. Es innecesario repetir aquí evidencias de la gravedad de la crisis y la cuantía de las pérdidas que sufrieron los sectores medios y pobres de la sociedad y que sin duda tendieron a incrementar la oposición al gobierno y a su partido, sobre todo en las zonas urbanas, esta información constituía una especie de dato fijo.

Junto a la crisis de representación ciudadana, se dio la pérdida de funcionalidad del sistema corporativo debida a la política gubernamental de marginación de las corporaciones en el proceso de toma de decisiones en materia económica y de política social. La definición de la política económica y la toma de decisiones pasó a ser asunto exclusivo de grupos de expertos, de tecnócratas, apoderados del gobierno. La vieja tradición del tripartidismo corporativo fue dejada de lado. Las organizaciones sindicales pasaron a enterarse de las decisiones por la prensa.<sup>20</sup>

Otro dato que indica la pérdida de función de las corporaciones es la renuncia del gobierno delamadridista a la política de masas como forma de apoyar a su gobierno. Correlativamente las grandes movilizaciones para presionar al gobierno a que cambiara la política económica se estrellaron en un muro de silencio. No había represión, pero tampoco había diálogo o inclusión, había desgaste y debilitamiento hasta tornarlas inútiles como hechos políticos.

La pérdida de función de las corporaciones, y quizás sea este el dato más relevante, respondió a que el gobierno de la Madrid inició un cambio en la racionalidad económica del gobierno, im-

<sup>19</sup> Molnar H., Juan Francisco, *op. cit.*, pp. 330 y ss.

<sup>20</sup> Para un análisis más amplio véase Dui and *et al.*, "El PRI y el corporativismo obrero", *op. cit.*

poniendo una racionalidad técnica y desplazando a la tradicional corporativa. En este cambio influyó la presión del FMI, pero lo fundamental es la adhesión del nuevo grupo gobernante a las teorías neoliberales.

Respecto al pacto social hasta finales de 1987 era muy poco lo que se había logrado.

Los empresarios solo ganaban espacio en la política económica y en la política del gobierno, pero el gobierno no logró restablecer la alianza y ni siquiera la confianza de los más radicales.

Las corporaciones sindicales fueron marginadas de las decisiones políticas y muy golpeadas por la política salarial y de empleo, perdieron rápidamente presencia política. Lo cual fue facilitado por el enorme desprestigio que tenían frente a la sociedad, producto de años de mal manejo, corrupción, clientelismo, abuso del poder, etcétera. El pacto social creado durante el alemanismo estaba acabado, sus reglas rotas y sus actores negándose el mutuo reconocimiento.<sup>21</sup>

En síntesis, a mediados de 1986 el sistema de representación ciudadana se deslegitimaba rápidamente, el sistema corporativo se desfuncionalizaba y el pacto social parecía aniquilado.

### III. El surgimiento del neocardenismo y la crisis del sistema político

En este contexto, a principios de 1987, los partidos políticos iniciaron sus actividades para participar en las elecciones de 1988 para presidente, senadores y diputados federales.<sup>22</sup>

Las primeras expectativas apuntaban que la competencia al PRI sería realizada por el PAN. Los desastrosos resultados que la izquierda había obtenido en 1985, y de la cual no había dado muestras de reponerse, la descalificaban como un oponente de cuidado. En consecuencia el gobierno y el PRI enfocaron sus baterías en contra del blanquiazul, procurando crearle una imagen de extranjerizante, ligado a los grupos de la derecha norteamericana, etcétera. De no haber existido el neocardenismo, la contienda política habría

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Para este apartado nos basamos en Presidencia de la República, *Las Razones y las Obras Crónica del Sexenio 1982-1988 Las elecciones de 1988*, FCE, México, 1988

correspondido a las expectativas, pero no fue así y aquí radica la novedad del proceso

Desde mediados de 1985 un grupo de priistas empezaron a reunirse para discutir sobre las formas de superar el desprestigio de su partido y la política económica antipopular del gobierno. Dichas reuniones se extendieron hasta agosto de 1986 cuando el periódico *Unomásuno* publicó una nota dando a conocer la existencia de la Corriente Democrática. Hasta octubre de 1987 la historia de la Corriente se desarrolló en los meandros de la política priista luchando, en vano, por democratizar la sucesión presidencial y la formulación de la plataforma política.

La lucha de los miembros de la Corriente dentro del partido dejó varios resultados importantes. Por una parte mostró los aspectos negativos del presidencialismo sobre el partido, desenmascaró la farsa de los procesos internos, formulación del programa y designación del candidato a la presidencia, dividió a la clase política y despojó de los valores de la Revolución Mexicana a las autoridades del gobierno y del partido oficial.

A partir del 14 de octubre se inicia otro proceso con la postulación por el PARM de Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la presidencia.

El PFCRN y el PPS se suman a la candidatura de Cárdenas y junto con el Partido Humanista y el Partido Verde crean el Frente Democrático Nacional (FDN). Finalmente en junio de 1988 el PMS asume la candidatura del Frente, renunciando Heberto Castillo a la suya.

A lo largo de este proceso Cuauhtémoc Cárdenas fue aglutinando alrededor de su candidatura y de las organizaciones incluidas en el FDN a los más importantes movimientos sociales como la Asamblea de Barrios, el Consejo Estudiantil Universitario (CEU), el Movimiento de los 400 Pueblos, la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas, o a partes de otros movimientos organizados como la CONAMUP o los incorporados en la organización Movimiento al Socialismo (MAS). El conjunto de organizaciones políticas y sociales fue conformando el movimiento neocardenista.

La plataforma política del FDN estaba configurada en lo esencial por los viejos principios de la Revolución Mexicana, más la demanda de la democracia como eje central.

Acusando al PRI-gobierno de haber abandonado dichos principios, se planteaba como plataforma política la defensa de la Soberanía

Nacional contra el sometimiento al exterior que estaba causando la política del gobierno, se postulaba la necesidad de la reforma agraria en las tierras aún repartibles, por la independencia de los sindicatos, por un gobierno ligado a los intereses populares, y por una intervención estatal que asegurara el desarrollo nacional en beneficio de los sectores populares, etcétera. Salvo el gran énfasis en la democracia política y social, el resto del programa aparecía como una formulación clásica del viejo cardenismo.

El programa del FDN contrastaba con el del PRI que postulaba la necesidad de la modernización del país, el fin del estado paternalista, del populismo, la limitación de la intervención estatal y la reducción de su tamaño, la apertura comercial, y hablaba de la democracia afirmando que además del respeto al voto y las elecciones limpias, debería ir más allá logrando los principios republicanos.

Las propuestas estaban separadas por sus concepciones sobre el papel del Estado, del mercado, de la nación. La plataforma neocardenista era tradicional, salvo en su defensa de la democracia. En cambio la priista era moderna en las relaciones Estado-sociedad, pero tradicional en lo político, no en el discurso, formalmente democrático, sino en la práctica desarrollada en la campaña, uso de los recursos públicos y manipulación de los medios de comunicación en favor del candidato oficial, la violencia en contra de la oposición y finalmente el fraude no dejaron dudas de su carácter autoritario.

En síntesis se puede decir que el salnismo intenta modernizar el país con una política autoritaria, sin corporativismo, mientras que el neocardenismo plantea revitalizar los viejos valores de la Revolución con un gobierno democrático.

El programa del PAN, neoliberal, se asemejaba en muchos elementos al del PRI, pero en la campaña Manuel J. Clouthier, atacaba duramente al PRI-gobierno como causante de todos los males del país y denunciaba con vehemencia la antidemocracia y los abusos del sistema. En consecuencia exigía la democratización del sistema político.

Las diferencias programáticas mostraban que el movimiento neocardenista conjuntaba una serie de propuestas que significaban valores culturales para distintos grupos sociales. Estaban en el programa los ideales derivados de la Revolución que son propios de la cultura política de muchos grupos populares, obreros, campesinos. Estaban los postulados con los cuales la izquierda se identificaba y

la posibilidad de lograr la unidad muchos años anhelada. Estaba en el candidato el recuerdo de la figura central en nuestra historia del general Cárdenas. Estaba la oposición reconocible en la tradición mexicana que planteaba la posibilidad real de salir de la crisis en que el gobierno había metido a la sociedad. Estaba en fin la promesa de la democracia que se había extendido como una demanda importante en los últimos años.

Salvo las anteriores observaciones generales es muy difícil recuperar los motivos por los cuales la gente se aglutinó alrededor de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, como mencionamos arriba los motivos parecen haber sido muy diferentes. Los campesinos que salían a las orillas de los caminos para saludar al candidato, no tenían los mismos que los colonos del D.F., o los estudiantes del CEU, o los campesinos de la Laguna. No se trató, en nuestra opinión, sólo de un movimiento ciudadano que se identificaba con un programa o un partido, se trató más bien de la reproducción de las identidades de distintos grupos, que estaban siendo negadas por la crisis y la política gubernamental, sumándose por ello a la candidatura de Cárdenas.

En el sentido anterior hay dos hechos que parecen ser significativos. El primero es la creación del MAS dentro del cual coincidieron antiguos enemigos producto de las muchas escisiones o expulsiones de la izquierda, ahí dialogaron, por primera vez en mucho pero mucho tiempo, voces apoyadas en las más distintas ortodoxias, pero más significativo fue que ahí acudieron muchos viejos y nuevos militantes desengañados de la lucha fratricida, se recreó, pues una unidad forjada en la posibilidad de luchar en serio en contra del gobierno neoliberal y de su candidato. El otro hecho es que las personas que se sumaron al movimiento después de la votación, cuando se dio la lucha por la defensa del voto, fueron muy numerosas. En muchos casos era gente que acudía sola a las manifestaciones o actos políticos o con sus vecinos o amigos, es decir sin formar parte de ninguna organización.

En ambos casos se dan comportamientos políticos insólitos en los ciudadanos mexicanos, son formas de participación muy heterogéneas que coincidieron coyunturalmente.

El desarrollo de las campañas fue mostrando las diferencias fundamentales, el neocardenismo aglutinaba cada vez más gente, las concentraciones de masas crecían y se hacían cada vez más significativas, en tanto el salinismo, desangelado, buscaba en la

manipulación en los actos corporativamente organizados una imagen que todo mundo sabía falsa, los medios de comunicación de masas, en especial la televisión, se empeñaban en resaltar la figura y el discurso de Salinas y de opacar el de los otros candidatos, particularmente el de Cárdenas.

Desde las votaciones al recuento de los votos, hasta la calificación final de las elecciones fue un proceso plagado de irregularidades autoritarias.

Nadie puede asegurar que Salinas ganó la elección, la voluntad ciudadana no se pudo conocer. El PRI-gobierno impuso --mediante el uso del mayoriteo-- a Salinas, pero el sistema político entró en su crisis terminal,<sup>23</sup> ya no hay más reformas que lo puedan salvar, o se democratiza o se vuelve abiertamente autoritario.

Se puede pensar que como en 1940 o en 1952 cuando se dice que el gobierno y el partido oficial también cometieron fraude para ganar las elecciones, el sistema no tuvo una crisis terminal y que ahora también se podría superar. Sin embargo, considerando los cambios en la estructura social y los cambios en la cultura política, la profunda crisis del corporativismo, la mayor presencia y capacidad de los partidos políticos, las tendencias de la votación contrarias al PRI, es improbable que se repitan aquellas formas de recuperación.

#### IV. Escenarios posibles de la transición

A partir de noviembre de 1988, cuando el sistema declara presidente electo a Carlos Salinas, se inicia la transición del sistema político mexicano. Para entender la transición es necesario intentar ver cuáles son los grupos sociales y políticos que luchan por sistemas distintos, que aquí resumimos en democrático o autoritario, cuáles son sus fuerzas y dentro de qué coyunturas se inscribe su acción.

<sup>23</sup> Decir que el sistema político entró en su crisis terminal implicó que el sistema basado en un partido hegemónico no tiene más posibilidades de reproducirse como tal. Entre las razones podemos apuntar las siguientes a) El PRI perdió 15 puntos porcentuales con respecto a la anterior elección federal, 1985. Fue incapaz de reproducir la garantía de triunfo a sus candidatos, se rompió el equilibrio entre los sectores corporativos y sobre todo el electorado manifestó una pluralidad totalmente incompatible con un sistema de partido hegemónico. Como es obvio el fin hegemónico implicó que las relaciones Presidente-Partido-Corporaciones también tendrán que ser modificadas. Véase: Molnar H., Juan Francisco, *op. cit.*, pp. 345 y ss.

Las fuerzas que vamos a considerar son las siguientes: El gobierno federal, el sistema de partidos y las fracciones internas de los tres partidos más importantes y algunos movimientos sociales. Sin duda existen otros sujetos involucrados, pero para construir los escenarios futuros estos nos parecen los más importantes.

Los 14 meses transcurridos nos muestran ya que la transición será muy difícil. Que las fuerzas democráticas parecen estar en minoría frente a las autoritarias y que las condiciones que avivaron el reclamo democrático están desapareciendo. Iniciemos por el análisis del gobierno.

Durante los primeros meses del gobierno salinista se han dado cambios importantes que modifican la coyuntura.

En primer lugar, a partir de diciembre de 1987 con la firma del primer Pacto de Solidaridad Económica, se inició la reconstrucción de la alianza entre los empresarios y el gobierno, retomando la vieja división en la cual toca a los empresarios nacionales o extranjeros el control de la economía, siendo regulados por el mercado (los pactos antinflacionarios son temporales y sólo mientras se reequilibran las fuerzas del mercado) y al gobierno le compete impulsarlas, no regularlas, no intervenirlas. No está claro si a esta regla se agrega la anterior de que los empresarios no deben hacer política, hasta ahora los indicios son al contrario, pero la unidad lograda retira uno de los principales motores de la inestabilidad política que tenía el régimen.

En segundo lugar, el gobierno logró restablecer la autoridad presidencial por medio de actos espectaculares, no siempre apegados al derecho, pero que mostraron a la población, a las fuerzas políticas y en especial a la clase política priista, que la transgresión de las reglas escritas y no escritas podía llevar a la pérdida de puestos y de la libertad, cualquier falta de lealtad o de disciplina puede provocar el trueno de Zeus. Este elemento es particularmente importante pues reintroduce la unidad de comando y disciplina dentro de las fuerzas gubernamentales, la cual estaba muy desgastada al final del gobierno anterior.

En tercer lugar, el gobierno sometió a los líderes sindicales corporativos, en parte con las medidas espectaculares, pero sobre todo con la imposición de nuevas reglas, no escritas para variar, en las cuales las corporaciones son excluidas de la política al más alto nivel, siendo relegadas a tratar sus asuntos en las secretarías respectivas a su problema y en el PRI.

En cuarto lugar, el gobierno ha logrado atraer a una buena parte de los intelectuales que luchaban por la democracia y ha logrado avanzar en vender la idea de que la modernización económica y la reforma del Estado son positivas para el país. La imagen del presidente parece haber mejorado sustancialmente.

En quinto lugar, el gobierno ha emprendido importantes obras de infraestructura en las zonas donde tuvo bajas votaciones como en la Laguna, Michoacán, Chalco, y otros lugares, cuyo resultado en términos de votación es incierto, pero que sin duda remueve obstáculos para mejorar la imagen del gobierno.

En sexto lugar, el gobierno logró entrapar a los partidos de oposición en la reforma política, gracias a una dinámica institucional donde el PRI-gobierno tienen la mayoría e impiden cualquier avance democrático, inclusive a impuesto nuevos retrocesos a la legislación electoral, en parte con la colaboración del PAN y del PFCRN. Asimismo, ha sometido a los partidos de oposición a su arbitrariedad en los procesos electorales locales, realizando fraudes descarados, negando triunfos, evidenciando un autoritarismo y un uso de la violencia crecientes, cuyo fin es desmoralizar a la oposición y despolitizar a la ciudadanía ante la evidencia de que su voto no será respetado por el PRI-gobierno. Los altos porcentajes de abstención en las votaciones estatales y locales son una clara evidencia. En realidad lo que ha estado negociando el PRI-gobierno son cuotas de poder y no la democratización del sistema político.

En resumen, el gobierno, como era de esperarse, se ha constituido en una de las fuerzas más autoritarias y antidemocráticas del sistema político y dada la fuerte autoridad presidencial es difícil hablar de grupos democráticos en el seno del gobierno. El recrudecimiento del autoritarismo ha ido acompañado de un cambio positivo en la imagen presidencial que, aparentemente, hace menos conflictiva, para el gobierno, su intolerancia.

El sistema de partidos se ha fortalecido por la competencia electoral, sobre todo en algunos estados, como Michoacán, Guerrero, Baja California Norte, en los cuales ha habido elecciones reñidas, no obstante, el avance es menor de lo esperado, dado que el PRI-gobierno ha cometido fraude en un buen número de comicios.

Dentro del sistema de partidos las diferencias entre ellos son muy grandes. El PRI, sin duda el mayor, continúa presentando los mismos vicios de siempre. Dependiente del ejecutivo federal o en sus casos de los estatales, es incapaz de tener vida propia, lo cual

limita todo su sistema de decisiones. Después de junio de 1988 y bajo los imperativos de su esperada reforma el partido se ha trabado en sus conflictos internos. Los sectores corporativos despregiados y arrinconados se han convertido en verdaderos lastres autoritarios y opuestos al cambio. En cambio los sectores renovadores como la Corriente Crítica, encabezada por Rodolfo González Guevara, o parte de los sectores juveniles, apenas si tienen espacio institucional.

Dentro del PRI se pueden identificar sectores democráticos y autoritarios y aunque el Comité Ejecutivo dice estar empeñado en la democratización, no logra superar la oposición de los autoritarios, que son los sectores corporativos más los viejos cuadros medios del partido, y el autoritarismo del ejecutivo que da órdenes sin contemplar las necesidades institucionales del partido.

Hasta la fecha, el PRI se ha comportado como una fuerza autoritaria, pero se debe reconocer que hay grupos en su interior comprometidos con la democracia de su partido y de la vida política del país. Si esos grupos, con aliados internos y externos, no logran reformar al PRI, para hacerlo un verdadero partido político, la democratización del país será muy difícil.

El Partido de Acción Nacional ha sido desde hace muchos años la fuerza democrática más consistente del sistema político mexicano. Sin embargo, durante el último año el PAN realizó alianzas con el PRI-gobierno sobre la reforma electoral, que redundaron en una limitación de la democracia. Su tesis histórica de que se debe avanzar gradualmente, que parecía haber desaparecido durante la campaña electoral, se volvió a imponer en favor del gobierno y en perjuicio de la democracia. Aún así continua siendo una fuerza democrática importante y el propio conflicto interno que le acarreó su alianza con el PRI-gobierno y el desconocimiento que el PRI ha hecho de los acuerdos pactados, son un impedimento para que en el futuro vuelva a realizar actos similares. En el interior del blanquiazul no existen sectores autoritarios o antidemocráticos. El triunfo electoral del PAN en Baja California Norte es un factor importante para su lucha y sin duda un avance del sistema político.

El PRD es, hasta la fecha, más un frente que un partido. En su seno coexisten fuerzas políticas tan disímbolas como: el viejo partido comunista, el PMT del caudillo Heberto Castillo, los expriistas organizados en la Corriente Democrática, la alianza del PPR, MRP y ACNR y otros grupos políticos como Punto Crítico o la fracción del

OIR que entró al partido. Esos grupos no constituyen propiamente fracciones, sino sectores que más que proponer línea o programa, intentan mantener o cambiar, a su favor la distribución interna del poder.

El movimiento social neocardenista, que comentamos más arriba, no parece haberse trasladado al PRD y lo mismo parece haber acontecido con los ciudadanos que votaron en alguna de las opciones del FDN pero expresando votos en contra del PRI. Las votaciones encontradas en distintos estados en donde el PRD no logra porcentajes mayores a los que tenían los partidos de la izquierda son un indicador de ello. Sin embargo, la relación de las masas con Cuauhtémoc Cárdenas, por lo que indican distintas encuestas, se mantiene. Esta disociación es mala para el partido y también lo es para la democracia, que no puede estar basada en personalidades.

La vida interna del PRD ha sido muy difícil por la existencia de las viejas burocracias de las anteriores organizaciones de la izquierda, burocracias con una tradición autoritaria, que bloquean la evolución del partido para mantener sus intereses particulares.

El PRD ha logrado avanzar gracias al conflicto permanente con el PRI-gobierno que obliga a unir fuerzas (la defensa del voto ha sido hasta ahora la bandera más importante). Asimismo, el conflicto y los movimientos sociales han sido otro factor de avance del partido, eventos como los de Cananea, Laguna Verde, la reforma a la Ley Federal del Trabajo o la acción de los movimientos feministas han sido un motor importante de la vida partidaria.

La lucha por la democracia del PRD y de todas sus fuerzas internas ha sido ínegable, sobre todo en la defensa del voto, en la lucha, hasta ahora infructuosa, por darle al país una ley electoral que garantice la democracia, en la denuncia de los abusos del gobierno y en la lucha por el respeto al derecho como principio de las relaciones sociales. Sin embargo la configuración interna de fuerzas permite plantear la hipótesis de que su vocación democrática encuentra ciertos obstáculos en los intereses burocráticos de la vieja izquierda. Esta restricción operaría en dos niveles: primero sería en la democratización interna del partido, el segundo en la tendencia a negociar salidas intermedias, avances parciales, por cuotas de poder.

Los llamados partidos paraestatales han mantenido comportamientos diferenciados. El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional ha ejercido el oportunismo más atroz, acabando

por aliarse al PRI-gobierno, reconstruyendo su dependencia y convirtiéndose en una fuerza antidemocrática. El PARM ha sido más errático, ha mantenido en general sus alianzas con las fuerzas democráticas, aunque en la votación que llevó a la aprobación de la reforma de los artículos constitucionales referentes a las elecciones se alió con el PRI. El PPS ha sido el más consistente de los partidos paraestatales, habiendo estado siempre al lado de las fuerzas que luchan por la democratización.

En general el sistema de partidos muestra una lucha muy difícil por el cambio del régimen político. Mientras el PRI-gobierno continúe forzando mayorías a su favor y pueda mayoritar las decisiones el tránsito a la democracia será muy difícil. La única posibilidad radica en que la ciudadanía impida, con su protesta, que se siga defraudando su voluntad.

Finalmente, respecto al sistema de partidos existe otro fuerte obstáculo a la democratización. Nos referimos a la existencia de una forma específica de hacer la política, de prácticas tradicionales, que incluyen el fraude, el acarréo, la simulación, el caciquismo, la corrupción, etcétera, y que por los relatos que existen de las elecciones las realizan todos los partidos, obviamente su capacidad de hacerlo es muy diferenciada, pero lo relevante es su existencia, que niega en la base de la acción a la democracia.

Respecto a los movimientos sociales ya vimos que su participación fue básica en la conformación del neocardenismo y también ya mencionamos que los movimientos sociales no pasaron a integrar el PRD, salvo algunas excepciones.

Esta pauta de comportamiento es típica de los movimientos sociales y tiene que ver con su tendencia al autonomismo, con su necesidad de mantener su particularidad, de centrarse en sus demandas que conforman su núcleo de articulación y unidad. Se plantean en lo anterior dos problemas básicos, el primero es cómo y por qué los movimientos transitan de lo particular de su identidad centrada en sus demandas a identidades más amplias, políticas. El segundo es qué papel juegan, en esta dialéctica de particularidad-generalidad, en el proceso de democratización del sistema político.

Respecto al primer problema ya avanzamos la idea de que los movimientos sociales participaron en el neocardenismo para re-crear su identidad. Desde luego ello implica una solidaridad con el movimiento político, con la candidatura de Cárdenas, pero ésta sufre una apropiación particular, pasa a representar, además de lo

que dice su programa, plataforma, etcétera, los intereses de ese movimiento específico.

En este sentido, la participación de los movimientos pluraliza los intereses de las bases, destruye los cotos de poder de las burocracias, crea liderazgos alternativos y amplía la articulación partidoidiosidad. Sin embargo, su falta de participación orgánica debilita sus beneficios al partido y posibilita que las burocracias recreen sus espacios. Pese a ello la relación partido movimiento ha sido positiva para los movimientos y para el PRD, pues los primeros se han visto libres de la dinámica burocrática y el segundo ha podido avanzar gracias a la acción de los movimientos. Las prácticas burocráticas han tenido en los movimientos el límite de sus ambiciones, el caso de los obreros de Cananea fue ejemplar en este sentido, las burocracias se vieron obligadas a diluirse en el Frente Patriótico Nacional, y a tener más competencia que la existente en el partido.

En síntesis, nos parece que la acción de los movimientos puede ser positiva para la democratización, su acción es mediada por la acción partidaria, dinamiza al partido y por su intermedio al sistema, un ejemplo claro de esta situación es la Asamblea de Barrios y el PRD. En cambio, cuando las burocracias de los movimientos se integran a las partidarias, éstas tienden a negar a los movimientos, supeditándolas a los requerimientos partidarios, en estos casos los movimientos dejan de ser útiles a la democratización, este es el caso del movimiento obrero o campesino en el PRI.

Ahora bien, sería un error afirmar que cualquier relación orgánica es negativa, existen muchos casos históricos en que eso no es verdad, como la socialdemocracia y los sindicatos, el Partido de los Trabajadores y los movimientos sindicales, de barrios y de mujeres. No obstante, en estos casos y en otros similares hay una condición indispensable, la independencia de los movimientos y por tanto, formas de articulación sin jerarquías opresivas.

El libre recuento de las fuerzas sociales que hemos realizado nos permite ver lo difícil de una transición democrática.

Si a lo anterior agregamos los cambios en la coyuntura el panorama se torna más sombrío. El gobierno salinista aliado a las fuerzas internacionales neoconservadoras y neoliberales está encontrando fuerte respaldo para su política interna. La presión que ejercía la crisis económica ha ido disminuyendo aliviando las protestas en contra del gobierno, el acercamiento de empresarios y gobierno también ha disminuido tensiones y conflictos, el discurso

intelectual cada vez está más preocupado con la modernización económica y con la reforma del Estado que con la democracia, cambiando el clima cultural en que se desarrolla la transición política. En fin, el contexto tan desfavorable que acompañó a la crisis del sistema político se ha transformado, lo que no suspende el proceso de transición, pero sí lo torna más dócil a los intereses del gobierno.

En estas condiciones la definición de los escenarios futuros de la transición debe contemplar dos elementos centrales. El primero es la permanencia del contexto favorable, que se puede condicionar a que la modernización económica no fracase y repunte la inflación, se controle el déficit de la balanza comercial, etcétera. El segundo es que el grupo en el poder considere que la democratización es necesaria para su permanencia en el gobierno, lo cual depende de la presión de los partidos políticos y de la ciudadanía, de la evolución del contexto considerado en el punto anterior.

En el primer elemento señalado basta considerar dos alternativas posibles una en que se mantiene el actual contexto favorable y la otra en que se modifica tornándolo negativo para la legitimidad del gobierno y del sistema. En el segundo elemento debemos considerar tres posibilidades, la primera que el gobierno desea la democratización por coherencia con la racionalidad modernizadora de su proyecto. La segunda es que se ve obligado a correr la apertura democrática por el agravamiento de la crisis del sistema político y la tercera sería la negativa del gobierno a transitar a la democracia, incrementando el autoritarismo. Si cruzamos las posibilidades señaladas tendríamos un cuadro de dos por tres de la siguiente manera:

| <i>Contexto</i>                  | <i>Favorable</i> | <i>Desfavorable</i> |
|----------------------------------|------------------|---------------------|
| Democratización por racionalidad | 1                | 2                   |
| Democratización obligada         | 3                | 4                   |
| Autoritarismo                    | 5                | 6                   |

El casillero 2 parece ser improbable e ilógico, por lo cual no lo consideraremos.

En el primer casillero se puede señalar como la hipótesis de los neoliberales, una vez que se haya realizado la modernización de la economía y la reforma del Estado, la sociedad mexicana tenderá a desarrollarse de manera más equilibrada y por lo tanto la democratización vendría a coronar el éxito del modelo. En este casillero se ofrece la posibilidad de una democratización concertada entre todas las fuerzas políticas. Sin embargo, se presentan dos problemas: el primero es el tiempo, hasta cuándo la oposición y la ciudadanía que representa soportará el autoritarismo necesario para la modernización. El segundo es que el modelo neoliberal triunfe, lo cual no está garantizado. Si no lo hace se cae a los casilleros 4 o 6.

En el cuarto casillero, empeoramiento del contexto y democratización forzada, la democratización pasa a depender de la capacidad de la oposición de ligarse a la ciudadanía y a los movimientos sociales y ejercer una presión insostenible para el gobierno, que le obligue a transitar a la democracia. Si esta condición no se da, por las razones que sean, se cae en el terreno favorable al casillero 6, esto es empeoramiento del contexto y recrudescimiento del autoritarismo.

En el casillero número 3, mantenimiento de un contexto favorable y democratización obligada por la presión de la oposición partidaria, se encuentra la opción más cercana a lo que vive el país en la actualidad, el problema de su continuidad depende de que se mantengan las condiciones favorables, lo que no está garantizado, y que la presión de la oposición sea lo suficientemente fuerte, para obligar al gobierno a romper con las prácticas tradicionales de la dominación y acceder a las democráticas, lo que tampoco está garantizado. Si esta última condición falla, se cae en la situación definida en el casillero 5, si ninguna de las dos condiciones se cumplen se cae en la situación del casillero 6.

Las posibilidades de que la transición camine por alguna de las posibilidades marcadas en los casilleros son muy inciertas, es difícil apuntar cuál de ellas es la más factible.

Para tratar de encontrar alguna más probable se puede cancelar la opción del casillero 1 por ser la más ajena a la política y estar basada en el simple voluntarismo, nadie deja el poder por altruismo. El poder se deja porque ya no es posible conservarlo.

Sobre las cuatro opciones que restan, 3, 4, 5 y 6, y utilizando la información sobre las fuerzas sociales podemos plantear límites de

variación. Considerando la actuación del PRI-gobierno, permanencia de prácticas fraudulentas, incremento de la violencia y oposición a la democratización de las reglas electorales, se puede plantear que la democratización del sistema político no llegará antes de la próxima sucesión presidencial. Es decir hasta 1994 continuará el sistema político bajo el control autoritario del PRI-gobierno.

Por otra parte, considerando la existencia de los partidos de oposición con compromisos claramente democráticos, PAN y PRD, y con fuerte arraigo en la ciudadanía, aun cuando regionalmente muy diferenciado, la permanencia del presidencialismo y la organización de las fuerzas armadas, se puede pensar que una solución autoritaria extrema, una dictadura militar como la chilena, es muy difícil de que se presente en el país.

Si lo anterior es cierto tendremos durante los próximos años, tres o cuatro, una situación autoritaria, en la cual el gobierno continuará utilizando los procedimientos electorales, pero con niveles de tensión crecientes y por tanto con problemas de legitimidad y de credibilidad también crecientes. Si estas consideraciones son correctas las situaciones de los casilleros 3 y 4 no se presentarán antes de la próxima elección presidencial.

Quedaría por analizar las salidas de los casilleros 5 y 6. Es obvio que nada ayudaría especular sobre los cambios de la coyuntura, el que sea favorable o no lo mantenemos como posibilidades reales y nada más. Lo que interesa es destacar, en cada situación, cómo podría ser el comportamiento de las fuerzas políticas y sociales y cuáles podrían ser sus efectos sobre la democratización.

En la coyuntura favorable las fuerzas del gobierno tendrían mayor margen de maniobra para realizar un tránsito hacia la democracia, privilegiando las salidas de derecha, conservadora, que ya están claramente señaladas en sus políticas anteriores (preferencia de pactar con el PAN y reconocerle algunos triunfos, e intolerancia de hacerlo con el PRD, apoyo y acercamiento creciente con la iglesia católica, definición neoliberal de su programa político, etcétera). Básicamente lo que la buena coyuntura ofrece es la alianza de las fuerzas conservadoras y empresariales generando el apoyo y la fuerza política necesaria para realizar la transición de manera más controlada, negociando con ventaja con el PRD y en general con los movimientos sociales. En contrapartida, los partidos de oposición tendrán más problemas para ampliar sus bases y relaciones

en la sociedad civil, siendo obligados a seguir los ritmos del gobierno.

Si la coyuntura es desfavorable, es decir si los problemas económicos se agravan, de hecho y desde 1976 no han sido resueltos, si la alianza de las fuerzas conservadoras se debilita o se rompe (la grietería fiscal ya es indicio de la baja *solidaridad* de los empresarios con las necesidades del gobierno) si se debilita el apoyo externo del gobierno, etcétera, el margen de maniobra del PRI-gobierno será tanto más limitado como lo sea el tamaño de la crisis, volviendo a la situación que vivieron los últimos tres gobiernos.

En una situación crítica, como la supuesta, el papel de la oposición y de sus relaciones con los movimientos sociales y con la ciudadanía resultará el elemento central y esto en dos sentidos, por un lado en la destrucción de poder tradicional o al menos del monopolio priista en dichos distritos y, por el otro lado, en la articulación del descontento y la propuesta ciudadana en los sectores modernos. Si el PAN y el PRD logran establecer dicha relación la democratización será más rápida que en el caso anterior. Si por el contrario, el gobierno logra impedir la relación de los partidos de oposición con los ciudadanos y con los movimientos sociales, la transición se empantanará en un autoritarismo defensivo del gobierno.

Las anteriores observaciones, o especulaciones, tienen una base importante en las tendencias que marca la crisis del sistema político y la actuación de las distintas fuerzas políticas, sin embargo no es posible intentar mayores precisiones, pues en este tipo de trabajo los intentos de definir mejor las situaciones van aparejados de mayores engaños. Lo que si nos parece importante recalcar es que, pese a las fuerzas autoritarias, la democratización del sistema político continúa presente como perspectiva a mediano plazo.

# Modernización política y reforma electoral (1989-1990)

Juan Reyes del Campillo

---

## La crisis del sistema

La reforma político-electoral es condición necesaria de la transición mexicana a la modernización, la cual, se identifica como un paso obligado de la democracia sustancial a la democracia formal.<sup>1</sup>

El México que se va quedando atrás privilegió una democracia que, si bien benefició a los sectores populares insertándolos en el progreso y en el desarrollo, se preocupó más por atender las demandas sociales que por ampliar los espacios de la participación y la competencia política, los gobiernos de la Revolución Mexicana se legitimaron mediante su capacidad para otorgar y conceder, antes que por un estricto refrendo en las urnas, lo cual derivó, con el tiempo, en una extensa cultura política del fraude. En gran medida la crisis del régimen político se debe a la falta de credibilidad en el sistema electoral y mientras todos sus elementos no se encaminen a buscarla, las dudas, las suspicacias y los resquemores serán permanentes y característicos de los procesos. No basta ya con darle una retocada a la ley para resolver el problema, sino que

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto, "Democracia", en N. Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1981, pp 493-507. Véase también de Bobbio, Norberto, "La democracia y el poder invisible", *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986, pp 65-83.

es necesario desactivar de una vez por todas y para siempre, los mecanismos que impiden a la ciudadanía expresarse con transparencia y claridad.

La participación de los partidos políticos nacionales hasta ahora ha estado enmarcada en una legislación restrictiva que otorga todos los beneficios al partido del Estado y limita la actividad de la oposición,<sup>2</sup> pero si algo dejó en claro el proceso de 88 fue que, el "proteccionismo electoral"<sup>3</sup> en que basa su control el régimen mexicano, no podrá mantenerse incólume por mucho tiempo, por lo que la disyuntiva es ahora o dar paso a una reforma que permita una verdadera competencia electoral o modificar ciertas reglas del juego con el objeto de ampliar algunos espacios pero impedir la alternancia en el poder.

Las elecciones del 6 de julio descubrieron la incapacidad del sistema electoral para someterse a la dura prueba de la competitividad partidaria y, si algo saltó en pedazos, fue el carácter restrictivo de la legislación y el uso que de ella se hace por parte del partido oficial. Es claro que los resultados electorales no pueden sujetarse ya a la voluntad del régimen, ni las decisiones de los organismos responsables a una simple "negociación" entre los partidos.

Nuestro interés aquí es analizar cuál ha sido la lógica y la racionalidad de los procesos electorales en el país, por qué éstos entran en crisis y cuál será la manera de encarar los próximos procesos. Creemos que desde los años cuarenta la legislación electoral en México, y de ello dan cuenta sus reformas, se ha movido entre los límites de la legitimidad y la gobernabilidad, la actual reforma no es ni será la excepción. Cómo otorgarle reconocimiento y validez a

<sup>2</sup> El Dr. Pablo González Casanova refiriéndose a la política de los tecnócratas señala que estos se limitan a la ortodoxia neoliberal de 'democracia limitada', que deja hablar, que reduce la política a un espectáculo, que respeta en efecto la tolerancia, la pluralidad de opiniones pero sin alterar en nada las decisiones del poder —en nada— salvo en los requerimientos que la lógica del propio PRI impone, "Pensar la democracia, en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa, *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, Siglo XXI Editores, México, 1988, p. 19.

<sup>3</sup> La idea de "proteccionismo electoral" fue planteada en México por David Torres Mejía, en "El fin del proteccionismo electoral", *Estudios Políticos*, Vol. 1, oct-dic. 1982, Núm. 1, pp. 3-11. En relación a las limitaciones históricas al sufragio, desde la perspectiva de una dimensión censataria restrictiva al aumento de la participación, puede verse en: Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid 1982. También el libro de Hermet, Guy, *En las fronteras de la democracia FCE*, México, 1989.

los actos electorales ha sido una constante preocupación del régimen, pero también lo ha sido supeditar los resultados al mantenimiento en el poder de la clase política oficial; qué tanto es posible sostener esa gobernabilidad sin tener que recurrir al fraude electoral parece ser la gran apuesta del sistema político mexicano.

Una nueva reforma electoral deberá contemplar alternativas que permitan asegurar la transparencia de la expresión de la voluntad popular, donde la *elegibilidad* se transforme en uno de los elementos rectores de la *governabilidad* en México, para asegurar lo anterior, es preciso recorrer en sentido inverso a la lógica seguida por las reformas electorales que han tenido lugar en el país desde 1946; podemos afirmar que básicamente, todas las transformaciones pasadas de la legislación electoral han estado marcadas por tres características generales:

- a) una tendencia que consiste en una centralización cada vez mayor de los procesos, donde las decisiones están cada vez en manos de menos individuos.
- b) una política específica para el desenvolvimiento y reproducción del partido del Estado, oficialmente reconocido como la "mayoría".
- c) una política con dedicatoria a la oposición (minorías) con el objeto de encuadrarla en un terreno de lealtad política, pero sin posibilidad real de plantearse como fuerza alternativa.

Una legislación restrictiva, acompañada del control sobre los organismos encargados de ejercer la función electoral, han sido los mecanismos para anular el desarrollo de un ágil y eficaz sistema de partidos. Con el control de los organismos electorales el partido oficial ha logrado mantener durante muchos años un equilibrio necesario en su interior, particularmente mediante el reparto de espacios entre el presidencialismo y el corporativismo. Así, la incorporación de la oposición al sistema de partidos fue más en el sentido de aparentar una cierta pluralidad del régimen político, antes que permitirle luchar en igualdad de condiciones. Durante años, se impidió la participación electoral de fuerzas políticas, quedando en manos del gobierno la decisión de otorgar a los partidos reconocimiento, derechos y prerrogativas.

De cómo se resuelvan estos tres aspectos centrales, dependerá si se circula o no por los senderos de la transición democrática, pues,

sólo desactivando estos nudos del sistema electoral, conducirá ciertamente por el camino de un sistema de partidos competitivo. Durante más de cuarenta años las reformas de la legislación electoral han servido para apuntalar al partido del Estado mediante estas tres líneas de reformulación, ha sido así, partiendo de una relación de fuerzas ampliamente favorable al gobierno que más que ceder ante las presiones opositoras, generó espacios suficientes para reordenar la actividad de los contrincantes, aunque se reservó la organización de los procesos y la decisión sobre la distribución de las cuotas entre los participantes.

### *La centralización de los procesos electorales*

Los procesos electorales fueron siempre secundarios en el modelo de dominación política, pues no era en ese terreno donde se tomaban las decisiones fundamentales, ni era ahí en donde se seleccionaba a las élites gobernantes. Sin embargo, para el modelo fue siempre necesario someter al subsistema electoral y reducir cualquier eventualidad que amenazara con impedir decisiones previamente adoptadas sobre el reparto de espacios de poder.

Las elecciones en México tampoco han sido el escenario para medir los alcances de las fuerzas políticas, sino un mero ritual de la formalidad constitucional que exige, ante los ojos de una dócil opinión pública, aparentar una competencia por los puestos de representación política. Sin embargo, los embates por abrir los espacios para una mejor participación política desde los años sesenta, condujeron al régimen a canalizar el descontento social por la vía parlamentaria; los partidos políticos se transformaron con la modernidad en entidades de interés público y en los mediadores idóneos de las demandas de la sociedad. Los límites de la reforma electoral de 1977 se establecieron en la representación nacional y en algunos otros puestos de importancia menor, al quedar los niveles de gobierno de mayor decisión restringidos a los candidatos del partido oficial.

Y si bien fueron abriéndose espacios a la participación, en cada transformación de la legislación electoral el gobierno apareció con nuevas y mayores disposiciones para controlar los organismos e imponer las reglas del juego electoral; una permanente tendencia a la centralización de los comicios fue considerada hasta cierto punto lógica y normal en un régimen presidencialista y en un país esen-

cialmente centralista.<sup>4</sup> Modificar el sistema electoral equivalía a acelerar un proceso en el que las decisiones se concentraban cada vez en menos individuos. Desde la disposición en 1946 en relación a los requisitos para la constitución y registro de los partidos en la Secretaría de Gobernación, hasta la atribución al presidente de la Comisión Federal Electoral (el Srío. de Gobernación) para designar a los principales funcionarios de las comisiones estatales y comités distritales, como se señala en el Código Federal Electoral de 1986, una buena cantidad de cambios en la reglamentación estuvo encaminada a construir un control centralizado para la puesta en práctica del proceso electoral.<sup>5</sup>

La lógica centralizadora se impuso fácilmente en el país ante una escasa competitividad y una clara debilidad de los partidos políticos, las elecciones, auspiciadas, patrocinadas y manejadas por el gobierno, se realizaban como simple trámite con resultados de antemano conocidos: el partido oficial conquistaba la casi totalidad de puestos de autoridad y de representación política. Pero en la medida en que la responsabilidad de los procesos ha estado en manos del gobierno —los partidos y la ciudadanía sólo han desempeñado un papel secundario—<sup>6</sup> se ha desarrollado un manejo diferenciado tanto de la información como de la utilización de los recursos para favorecer al partido del Estado, toda vez que se ha presentado un uso discrecional del padrón, de la papelería electoral, en la selección de autoridades en las casillas o en el nombramiento indiscriminado de auxiliares electorales.

Estos procedimientos formales han ido generalmente acompañados de acciones irregulares tendientes a beneficiar al partido gobernante.

<sup>4</sup> Medina, Luis, *Civilismo y modernización del autoritarismo*, en *Historia de la Revolución Mexicana*, El Colegio de México, tomo 20, pp 72-73. También del mismo autor, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, pp 7 y 18-24.

<sup>5</sup> Paoli, Francisco José, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México Evolución y perspectivas*, Siglo XXI Editores, México, 1985, pp. 146-148. Molinar H, Juan Francisco, "Vicisitudes de una reforma electoral", en Loeza, Soledad y Rafael Segovia, (compiladores) *La vida política mexicana en la crisis*, El Colegio de México, 1987, pp 26-28 Arreola Ayala, Álvaro, "La ley electoral de 1946", *Revista Mexicana de Sociología*, Año L/Núm 3, julio-septiembre, 1988, pp 169-187.

<sup>6</sup> Con la reforma de 1986, en el artículo 60 Constitucional y en el 162 del *Código Federal Electoral* se estableció claramente que la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones es una función de orden público que corresponde al gobierno federal, para los partidos políticos y los ciudadanos se estableció la figura de la corresponsabilidad.

te, por lo que los resultados oficiales son casi siempre cuestionados por la oposición al sospecharse, y en ocasiones comprobarse, parcialidad en los actos de la autoridad electoral. Con el tiempo se ha producido un severo desgaste de la racionalidad electoral que se ha traducido recientemente en un cuestionamiento a la legitimidad de los gobiernos producto de esos procesos.

La falta de credibilidad y transparencia de las elecciones lleva a señalar al gobierno como el principal inculpado de los fraudes. No se requiere de mucha sabiduría para reconocer que quien actúa como juez y como parte tiende a favorecer a los que están de su lado y a perjudicar a los contrarios. Pero así como no en todas las elecciones surgen opositores con capacidad competitiva, ni podemos inferir que el PRI tiene siempre que recurrir al fraude, la duda, sin embargo, se establece y quedan los procesos prendidos con alfileres.<sup>7</sup>

Desactivar la centralización de los procesos equivale al retiro inmediato, aunque tal vez paulatino del gobierno en tan importantes decisiones. Durante años la oposición ha buscado reducir la participación del gobierno en los comicios y evitar con ello los beneficios al PRI mediante información privilegiada. Pero si se ha resistido tanto tiempo ha sido porque la presión y el voto opositor habrían sido limitados, aislados o localizados; desde el 88 en cada proceso electoral aparece no ya el fantasma del fraude, sino una gran cantidad de irregularidades comprobadas y perceptibles para un gran número de ciudadanos. De éstas son responsables las autoridades encargadas de la elección que aparecen en contubernio con el partido oficial, de ahí el desgaste y la pérdida de credibilidad, de ahí el enorme costo político que implica la ilegitimidad y que amenaza con transformarse en ingobernabilidad.

<sup>7</sup> Woldenberg, José, "La negociación político-social en México", en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa, *op cit*, pp. 205-206, presenta una tipología instrumental en materia electoral: "1) Elecciones sin conflicto pero con enorme apatía ciudadana. En aquellos estados de la República donde la preeminencia del PRI es casi absoluta y los partidos de oposición casi no tienen arraigo. 2) Elecciones donde se disputan realmente algunos espacios de poder, con participación muy desigual de la ciudadanía. En esos casos el PRI logra los triunfos más importantes, los partidos de oposición obtienen algunos triunfos y la conflictividad suele ser mínima 3) Elecciones sumamente disputadas con enorme tensión de las fuerzas. En estos casos, donde se supone esta en juego incluso el gobierno del estado, los resultados finales han tendido a incrementar los conflictos, cuando se violenta o se dice que se violenta la voluntad popular".

*La "mayoría"*

El mecanismo que en última instancia ha permitido al partido oficial decidir a su favor las disputas electorales es la mayoría prefigurada con que cuenta en los organismos electorales, en ellos se define a quién ha beneficiado la ciudadanía, en ellos se resuelve, finalmente, el supuesto veredicto de la voluntad popular. Siempre, de una manera u otra, el partido del Estado ha tenido mayoría en estos organismos. Antes de la Reforma Política de 1977 el PRI, con el representante de su partido, con los comisionados (siempre del PRI) de la Cámara de Diputados y la de Senadores y el del Presidente de la CFE, tenía los votos necesarios para imponerse al PAN, PARM o PPS. Con la Reforma Política contaron a su favor los votos de los partidos paraestatales (PPS, PARM y PST) y si era necesario votaba el notario; con el Código el PRI llegó a tener 16 votos, suficientes para determinar cualquier resultado.<sup>8</sup> Así, pues, todas las resoluciones que se han tomado en el máximo organismo electoral han dependido de una decisión oficial por lo que poco ha contado la voluntad popular y, en aquellos casos en que a la oposición se le llegó a otorgar la constancia de mayoría, fue más bien producto de una "negociación política" antes que del estricto respeto a los resultados en las urnas.<sup>9</sup>

En realidad el mecanismo de "mayoriteo" a quien responde es a los intereses de dos de los pilares fundamentales del sistema político mexicano como han sido el presidencialismo y el corporativismo.<sup>10</sup> Es mediante los resultados que se originan en los organismo electorales que se asegura una mayoría necesaria en la Cámara de Diputados, mayoría que permite refrendar a los diputados priistas las políticas presidenciales y, al mismo tiempo, la vía como las fuerzas al interior del partido oficial alimentan su capacidad para

<sup>8</sup> Artículo 165 de *Código Federal Electoral* Molnar H., Juan Francisco, "Los procesos electorales 1983-1987", en Pérez, Germán y Samuel León (coordinadores), *17 ángulos del sexenio*, Plaza y Valdés, México, 1987, p. 215, Valdés Zurita, Leonardo, *La Comisión Federal Electoral en 1988*, UAM-Iztapalapa, (Colección de reportes de investigación), s/f.

<sup>9</sup> De manera muy parecida Silvia Gómez Tagle plantea que *se podría decir que las elecciones, aun cuando en sí mismas no deciden el poder, sí dan lugar a momentos importantes en la negociación política que ha mantenido la cohesión del sistema político mexicano*, en Gómez Tagle, Silvia, "Los partidos, las elecciones y la crisis", en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa, *op cit*, p. 225

<sup>10</sup> Véase de Durand, Víctor Manuel, "Neocardenismo y transición política", en este mismo volumen.

reproducirse al concretarse una política de distribución de cuotas mediante el reparto de curules en la Cámara.

Dentro de la división de poderes que existe formalmente en el régimen mexicano, el poder legislativo vigila y supervisa la política desempeñada por el ejecutivo, en tal virtud, la Cámara de Diputados tiene la atribución de revisar la actuación del Presidente y su equipo de trabajo. Además, corresponde al legislativo realizar las modificaciones de todo el marco legal federal, pero, como en el país la mayoría de las iniciativas de ley (y en particular las que son aprobadas) surgen o parten del poder ejecutivo, la Cámara de Diputados cumple tan sólo la función de revisar tales iniciativas para corregirlas, adecuarlas o apegarlas al contexto legislativo general. Para que esta situación se de sin dificultades y que las decisiones e iniciativas sean aprobadas sin muchos contratiempos, es necesario tener el control de la mayoría de los diputados; en estas condiciones la subordinación que ejerce el ejecutivo sobre un número suficiente de parlamentarios le permite agilizar sus decisiones y llevar adelante sus propuestas de políticas públicas.

Al mismo tiempo, la Cámara de Diputados sirve para otorgar cierta cuota de poder a los diferentes sectores del partido oficial, entre los que se encuentran de manera significativa los representantes de las organizaciones corporativizadas al Estado. Ahí, estos encuentran satisfacción a sus ambiciones de poder y consideran compensados los apoyos que le brindan al Estado. Para garantizar su presencia en la Cámara muchos de ellos han tenido que ser "ayudados" en los organismos electorales, pues aparte de ser derrotados en las urnas o en la medida que despliegan una fuerte dosis de fraude en la elección, su convalidación se da mediante el otorgamiento de la constancia de mayoría en las comisiones y posteriormente su legalización en el colegio electoral de la Cámara de Diputados.

Mantenerle sus posiciones a toda costa al movimiento obrero y a otras fuerzas políticas desgastó enormemente la credibilidad de los procesos electorales en el país, pero ponerlas realmente en competencia ha resultado muy complicado para el régimen político; con el Código Federal Electoral se buscó hacer más transparentes las elecciones en los distritos y compensar las derrotas uninominales a través de las diputaciones plurinominales a las cuales tuvo derecho el partido oficial en 1988, aunque fue realmente muy poco lo que lograron recuperar. En la medida en que esas posiciones les

han sido arrebatadas, el viejo equilibrio de apoyos-concesiones pareciera estar llegando a su fin, sin embargo podrían los dirigentes sindicales, con tal de preservar sus privilegios, demandar otros espacios del sistema político reservados al régimen presidencialista.

Manteniendo este esquema de representación conjugó y fortaleció la relación entre el presidencialismo y el corporativismo; cada quien tenía delimitado su rol y su ámbito de decisión, por tanto, el contener a una gran mayoría de los dirigentes en este nivel de la política nacional había sido también un factor para garantizarles su arribo. Para hacer realidad el esquema que posibilitó la reproducción de las fuerzas del partido oficial fue necesario recurrir al fraude electoral en una gran cantidad de ocasiones; este se consumó a través de las decisiones en las instancias encargadas de otorgar la constancia de mayoría, por lo que la desconfianza y el desprestigio generados en los organismos terminaron por permear a todo el sistema electoral.

Las decisiones de los organismos electorales sujetas al arbitrio oficial o a la "negociación política", antes que al estricto respeto a la voluntad popular, si bien permitieron mantener un equilibrio entre las fuerzas del partido oficial al formalizarles sus cuotas de poder, desgastaron sistemáticamente la credibilidad de los procesos electorales. Cada vez es menos posible sostener este esquema de participación electoral sin profundizar la crisis de legitimidad de la representación y autoridad política en México, por lo que será necesario definir nuevos mecanismos de decisión y en particular, una nueva estructura de la organización electoral del país, a partir de una diferenciación de la autoridad responsable de los procesos respecto a la autoridad gubernamental

### *La "oposición leal"*

La oposición en México ha tenido que bregar durante muchos años ante el sometimiento de una legislación electoral restrictiva y el uso que de esta ha hecho el gobierno mexicano; las leyes electorales encargadas de regular la participación de los partidos políticos nacionales desde 1946, más que propiciar la actividad política han tenido la firme intención de limitarla. La necesidad de reconocimiento gubernamental, los requisitos de una cantidad mínima de miembros, de encauzar su acción por medios pacíficos y con base en la Constitución, de no contener en su programa alusiones re-

ligiosas o no estar subordinados a organización internacional alguna, han sido manejados en forma arbitraria no sólo para disuadir la proliferación de partidos políticos, sino para impedir la participación legal de organizaciones sustentadas e implementadas a nivel nacional.<sup>11</sup>

La profunda crisis de participación política electoral en los años setenta, ejemplificada con fenómenos que van desde el abstencionismo hasta la lucha guerrillera, llevaron al gobierno mexicano a ampliar los espacios de la competencia electoral. Con la LOPPE de 1977 se reconoce a los partidos como entidades de interés público, se aumentan sus prerrogativas y se les considera como los intermediarios idóneos entre la sociedad y el Estado. Con la figura jurídica del registro condicionado, fue posible la participación legalizada de varios partidos en las elecciones (PCM, PST, PDM, PRT, PMT, PSD y PARM).<sup>12</sup>

El abanico de opciones electorales en México fue abierto con la presencia de nuevas fuerzas que permitieron canalizar más idóneamente las expectativas de una sociedad más industrial, urbana, educada y comunicada, pero a pesar de ampliarse los espacios para la participación político electoral, el sistema de partidos en México siguió careciendo de la característica competitiva, que exige la posibilidad de participar en igualdad de condiciones, que los partidos luchen mediante reglas claras e iguales para todos y en el que ninguno tenga todas las ventajas y los demás se presenten en calidad de partidos secundarios; el sistema no resulta competitivo pues no permite elecciones realmente disputadas, a la oposición se le ponen impedimentos, se le amenaza y se le llega incluso a sancionar o reprimir; su presencia resulta no tanto para competir ni para la alternancia, sino para otorgar la legitimidad al proceso político electoral.

Es cierto que la capacidad para competir de la oposición no se presenta a lo largo y ancho del país, sin embargo, lo significativo

<sup>11</sup> Véase, Paoli, Francisco J., *op. cit.*, p. 146.

<sup>12</sup> El PCM, el PST y el PDM obtuvieron su registro condicionado y participaron en las elecciones de 1979, el PRT y el PSD lo consiguieron en 1982, pero sólo el PRT lo conservó; en 1985, el PMT participó con registro condicionado y el PARM, después de perderlo en las elecciones de 1982, se le permitió participar en las de 1985. El *Código Federal Electoral* desapareció la figura jurídica del registro condicionado, aunque sólo para obtenerlo, pues, en los hechos, todos los partidos están condicionados a perder su registro si no obtienen el 1.5% de los votos en ninguna elección federal; esto último fue lo que sucedió con el PRT y con el PDM en 1988.

no es la existencia o no de competitividad, sino la inexistencia de competencia efectiva. En un sistema como el nuestro, donde tenemos de una parte, a un partido hegemónico que obtiene todos los beneficios y en la otra, a un conjunto de partidos que funcionan como de segunda y tercera clase, o como meros satélites, no se permite realmente una competencia, sino un simple simulacro, ya que estos últimos no participan en igualdad de condiciones y la alternancia ni siquiera se contempla como posibilidad.<sup>13</sup> De los partidos de oposición se busca su participación como acompañantes del régimen autoritario y donde su presencia sirve para justificar que las decisiones son procesadas legalmente en espacios plurales, pero en los que la "mayoría" siempre impone su voluntad. Este es el verdadero sentido de la "corresponsabilidad" de los partidos políticos.

El traslado de funciones y exigencias hacia el sistema electoral a partir de la crisis de los años ochenta evidenciaron la falta de competencia del sistema de partidos. Desde 1983 las decisiones en materia electoral empezaron a tener mayor peso en el país en la medida en que el Estado benefactor se derrumbaba, en que se desregulaba la vida económica y se flexibilizaban las relaciones obrero patronales al imponerse el proyecto neoliberal; y a pesar de que empezaron a reconocerse importantes triunfos de la oposición, cada vez con mayor frecuencia se tuvo que recurrir al fraude como única posibilidad de mantener al PRI en el poder.

Durante todo el sexenio de Miguel de la Madrid, en relación directa al crecimiento de la competitividad opositora, aumentaron las dimensiones del fraude electoral, a tal grado que el conjunto de la oposición, dejando de lado diferencias ideológicas, empezó a converger alrededor del problema de la democracia y a radicalizar su lucha contra el sistema electoral;<sup>14</sup> la "resistencia civil" del PAN por un lado y la "unidad de la izquierda" por el otro, no son sino producto del agotamiento del viejo sistema de partidos, abordado por dos perspectivas distintas pero coincidentes en la necesidad de abrir los espacios de la democracia político electoral.

Las elecciones de julio de 1988 y las que posteriormente se han realizado en algunas entidades del país, han demostrado patéticamente

<sup>13</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid (AU 267), 1980, pp 259-264.

<sup>14</sup> Molinar H., Juan Francisco, "Hacia un cambio en el sistema de partidos", *Cuadernos Políticos*, Editorial Era, Núm. 56, enero-abril de 1988, pp 77-78

la incapacidad del sistema de partidos para canalizar el despliegue de las tres fuerzas políticas que en la actualidad se presentan ante la ciudadanía como opciones reales de poder, este nuevo realineamiento, expresado nítidamente de la derecha a la izquierda a través del PAN el PRI y el PRD, requiere para su inserción y desenvolvimiento de un nuevo marco legal, capaz de procesar en todos los órdenes, pero particularmente en el terreno electoral, las demandas y presiones que están surgiendo de la sociedad mexicana. Si se pretende que el sistema electoral pueda ejecutar funciones que hasta ahora habían desempeñado otras instituciones del sistema político o, si se desea alcanzar una mejor gobernabilidad a través de la legitimidad que otorga el voto popular, se tendrá que construir un nuevo y competitivo sistema de partidos.

### **Hacia una nueva racionalidad del sistema electoral**

Las elecciones del 6 de julio de 1988 marcaron el final de una época electoral en el país, ya que, ante la falta de credibilidad y transparencia de un proceso singularmente competido, llegó a su punto de mayor conflictividad y de crisis institucional el régimen político; el marco jurídico-político que da pie a las contiendas electorales, evidenció muy claramente los mecanismos de control para favorecer a los candidatos del partido oficial, con lo cual todo el conjunto del sistema político salió bastante deteriorado.

La necesidad de otorgar credibilidad a las elecciones se ha colocado como el principal problema en el orden del día de las relaciones políticas en México, a tal grado, que toda la validez electoral depende de su transparencia y que los sujetos de la acción política obtengan certidumbre de los resultados, ya que son estos precisamente quienes cuestionan la limpieza y la confiabilidad de los mismos. Empero, ahora no son sólo los partidos quienes exigen plena transparencia de los procesos electorales, pues cada vez mayor número de ciudadanos, como parte de una cultura más participativa, demanda claridad de las normas y prácticas electorales.

La búsqueda de un cambio en la lógica y funcionamiento de la actividad electoral se dará a partir de una mayor racionalidad de la autoridad electoral, acompañada de una diferenciación de las estructuras responsables de los procesos y de mejores espacios para

la participación política.<sup>15</sup> Lo anterior significa que la autoridad electoral tendrá que llegar a ser decididamente imparcial, capaz de generar confianza en los resultados y su reconocimiento por parte de los contendientes. La diferenciación de las estructuras implica separar lo mejor posible las instancias electorales de los organismos gubernamentales, de tal suerte que la autoridad electoral cumpla sus funciones independientemente y al margen del gobierno. Como corolario, deben mejorar las condiciones para que los participantes puedan canalizar sus luchas a través de un sistema de competencia efectiva, en donde los contrincantes tengan todas las mismas e iguales condiciones o prerrogativas.

Al tomar posesión el Presidente Salinas de Gortari se comprometió a impulsar un proceso de reforma electoral con vías a una ampliación de la vida democrática; después de algunas presiones de por medio —particularmente una huelga de hambre de Clouthier— se convocó por parte de la Comisión Federal Electoral, a través de una comisión especial, a una Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, con la intención de buscar consensos para construir un nuevo modelo de organización electoral. En este foro se discutieron los temas sobre la reforma electoral, bajo seis enunciados generales; Derechos políticos y representación nacional; Régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales, Política y medios de comunicación social; Registro nacional de electores; Organismos, procesos y contencioso electoral; e Instituciones políticas del Distrito Federal.<sup>16</sup>

Al finalizar la consulta el Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, hizo un pronunciamiento sobre el camino a seguir para alcanzar una reforma de la legislación federal en materia electoral. Señaló que la nueva etapa sería la del consenso entre los partidos políticos, en el entendido que este “consiste en buscar que los procedimientos electorales en nuestro país, sean cada vez más transparentes y más confiables”, donde “este consenso, no es sino el equilibrio resultante de los mutuos beneficios, con cargo a las mutuas concesiones. Los acuerdos consensuales significan pactos, en los que todos dan y todos reciben, convenios en los que todos

<sup>15</sup> Huntington, Samuel P, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1972. Este autor señala que las tres pautas que implican la modernización política son la racionalidad de la autoridad, la diferenciación de las estructuras y la expansión de la participación política.

<sup>16</sup> Convocatoria de la Comisión Especial, con fecha del 17 de enero de 1989.

reservan lo básico de su interés y todos ceden algo en favor del interés del pueblo mexicano”, y más adelante puntualizó: “los puntos de convergencia, vislumbrados en estas audiencias públicas, tendrán que enriquecerse en la negociación de los consensos entre los partidos”.<sup>17</sup>

Por su parte, el Ejecutivo Federal presentó, de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el cual aparece como elemento fundamental el acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática; en éste se precisan los objetivos que deben cumplir los cambios institucionales y las prácticas políticas que son las de “garantizar la transparencia y claridad en los procedimientos electorales, elevar el profesionalismo que fomente la aceptación mutua del proceso y asegure la eficacia de los órganos electorales y lograr una mayor calidad del debate político”.<sup>18</sup>

Como apartado especial aparece el del “Perfeccionamiento de los Procesos Electorales y Ampliación de la Participación Política”, en el que se establece que nuestra democracia va más allá del sufragio, pero lo incluye de manera sustancial; que el Ejecutivo esta empeñado en perfeccionar los métodos y procedimientos, de manera que se asegure la fiel expresión de la voluntad popular; lo anterior, “exige la plena transparencia de los procesos electorales, la adecuación de los mecanismos de participación, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y del sistema de partidos, así como la consolidación de una cultura política fincada en la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad”, para ello, “se busca empeñosamente el consenso para construir reglas y procedimientos que expresen la voluntad general”.<sup>19</sup>

La racionalidad que intenta plasmar la tecno-burocracia que gobierna el país implica que en el modelo de dominación la elegibilidad tenga un papel de primer orden para alcanzar la legitimidad. A las elecciones, y en particular a su credibilidad y transparencia, se le otorga un papel preponderante en la perspectiva de construir un “moderno” sistema de relaciones entre las fuerzas políticas. Si se da crédito al discurso gubernamental, pareciera que se pretende trasladar al sistema electoral funciones que hasta ahora estuvieron en la

<sup>17</sup> Véase “Concertación”, *El Nacional*, 27 de abril de 1989, Núm. 12.

<sup>18</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, *La Jornada*, 1 de junio de 1989, p. x.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. xi.

racionalidad de un Estado benefactor, que canalizó y sustentó las expectativas sociales a través del presidencialismo y del corporativismo y relegó a un segundo término los procesos electorales. Ahora, no necesariamente se propone invertir el esquema, aunque si liberar al Estado de ciertas presiones que bien pueden regularse a través del sistema de partidos.

Al mismo tiempo, dentro de la nueva lógica y racionalidad se intenta exigir a los contendientes electorales responsabilidad ante la expresión de la voluntad popular, esto significa —siempre en el lenguaje gubernamental— algo así como adquirir un compromiso para aceptar los resultados electorales por parte de todos los partidos. La desconfianza ha desgastado, en primer término, a la autoridad política como única responsable de los procesos, por lo cual, generar respeto y reconocimiento mutuo en los resultados, al parecer sólo se conseguirá a través de instrumentar un organismo neutral, objetivamente imparcial, capaz de organizar el proceso electoral con cierto grado de autonomía y sin compromisos previos con ninguna fuerza política. La idea de profesionalismo va encaminada a estructurar un aparato electoral paralelo a la autoridad política; sin embargo, de su plena autonomía y autoridad moral y no de su creación para la especialización o sofisticación del fraude, dependerá si se alcanza la credibilidad en los procesos electorales.

Para ello se requieren los consensos entre las fuerzas políticas, en donde se pacten compromisos de reciprocidad para avanzar en el perfeccionamiento de la organización y limpieza de las acciones electorales. De la consulta fue posible desprender que, para generar mecanismos que realicen elecciones más confiables y creíbles, sería necesaria una convergencia entre los partidos a través de negociaciones, pactos y concesiones que permitan alcanzar un nuevo modelo de organización de las elecciones en México.

### *La reforma constitucional*

Para concretar la reforma electoral se propuso llevar a cabo un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, a partir del 28 de agosto y hasta el 20 de octubre de 1989. Según la Constitución, para modificarla se requiere de la aprobación de cuando menos dos terceras partes de los diputados presentes; de acuerdo a la distribución actual en la Cámara de Diputados, esto implicaba que el PRI no podía realizar, como siempre lo había hecho, cam-

bios por sí sólo, aunque tampoco se podían llevar adelante cambios constitucionales sin su participación; para ello, tenían que establecerse negociaciones entre fracciones parlamentarias que permitieran alcanzar los votos necesarios.

Mientras las propuestas iban y venían y entre la oposición se perfilaban algunos puntos de concertación, el partido oficial exigía, a cambio de aceptar la imparcialidad en los organismos electorales, la concesión que le garantizara mantener su predominio mediante un nuevo candado de gobernabilidad: planteaba distribuir las diputaciones plurinominales en relación al porcentaje de votos, sin tomar en cuenta los resultados de las diputaciones de mayoría.<sup>20</sup> Esto era lo que el partido oficial entendía por consensos y, si bien estaba dispuesto a ceder respecto al organismo electoral, se cobraba demandando modificar la composición de la Cámara de Diputados. Esta condición del PRI mantuvo la tensión hasta el final del periodo extraordinario y bajo la amenaza de no concretar ninguna reforma, se estuvo a un paso de no llegar a ningún acuerdo entre los partidos.

Asimismo, y esto es sumamente significativo, la iniciativa no surgió directamente del poder ejecutivo, pues, la oferta oficial se procesó a través del partido; con ello se evitó poner a discusión una propuesta presidencial y resguardar su imagen ante la posibilidad de un rechazo en la Cámara de Diputados. Para alcanzar la reforma, sin embargo, se requirió de la participación del Presidente; el PAN entendió que si era necesario llegar a un consenso entre los partidos, había que ir a la cabeza misma del partido oficial, por lo que se dirigió a la dirección real y no a la formal del PRI. De hecho, la reforma la pactó el titular del ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación, con la dirección de Acción Nacional.

Con el acuerdo entre el PRI y el PAN, finalmente se modificaron los artículos constitucionales 5, 35 (fracción III) 36 (fracción I), 41, 54, 60 y 73 (fracción VI) de un total de 44 propuestos por todos los partidos políticos.<sup>21</sup> El PAN aceptó el reto de "pensarse" como

<sup>20</sup> "Declaración parlamentaria sobre la reforma electoral", *La Jornada*, 7 de septiembre de 1989, p. 17. Véase también *La Jornada*, 13 y 28 de septiembre de 1989. La propuesta del PRI, *Iniciativa de reforma y adiciones a la Constitución presentadas por el Partido Revolucionario Institucional, en materia político electoral*, México, 14 de agosto de 1989, p. 12.

<sup>21</sup> Las reformas constitucionales pueden revisarse en la prensa nacional entre el lunes 16 y el sábado 21 de octubre de 1989. Tanto el dictamen de la subcomisión de

partido interlocutor del gobierno y como partido de oposición y de gobierno, con ello, cedió a la exigencia del PRI respecto a la sobrerrepresentación, a cambio de cierto profesionalismo e imparcialidad de los organismos; prefirió asegurar mecanismos electorales confiables y un tribunal jurisdiccional, en lugar de garantías para la representación proporcional.

Con los cambios realizados al artículo 41 Constitucional se trasladó a la parte correspondiente de la soberanía nacional y la forma de gobierno, lo relacionado con el organismo y el tribunal electoral. Se legisló que "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión", ... "a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio", el cual "será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones". Este organismo "se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos". Por otra parte, la ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral" ... "para lo cual contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores". Para la conformación de ambos organismos, tanto los consejeros magistrados como los magistrados del tribunal, "serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal". Asimismo, se establece que las sesiones de los dos organismos serán públicas.

El artículo 54, referente a la integración de la Cámara de Diputados, se transformó, sustancialmente, de la siguiente manera: "Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara. Se le asignarán también, dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la

---

Gobernación y Puntos Constitucionales como los textos presentados en la Cámara de Diputados y la de Senadores no sufrieron ninguna modificación. Después de ser aprobadas por las legislaturas locales necesarias fueron publicadas en el *Diario Oficial* el 6 de abril de 1990.

mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenido por encima del 35% y hasta menos del 60%, en la forma que determine la ley”.

Al artículo 60, relacionado con los colegios electorales de las cámaras de diputados y senadores, se le hicieron también importantes modificaciones: el de la Cámara de Diputados se integrará ahora por sólo cien presuntos diputados, nombrados por los partidos políticos proporcionalmente a las constancias que les corresponda. Además, “las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes”.

El artículo 73, en lo que se refiere a la Asamblea de Representantes, tuvo también un cambio sustancial; ahora, “al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea”.

El pacto establecido entre el PRI y el PAN tenía detrás una “carta de intención”,<sup>22</sup> como factura de garantía para reglamentar, en un siguiente periodo de sesiones, los artículos constitucionales que se modificaron, de si se cumple o no, se verá si el gobierno está realmente interesado en un cierto grado de imparcialidad en el desarrollo de los procesos electorales. En buena parte se refiere a los organismos electorales; en ella se establecen las características que deben reunir los magistrados, la forma en que se integrarán los partidos políticos al organismo, el papel del Secretario de Gobernación, la composición de los organismos locales y distritales y, finalmente, la forma de integración en las mesas directivas de casilla. Mucha de la confianza de Acción Nacional estuvo puesta en este documento, el cual fue en efecto un cheque en blanco, se dice vulgarmente que la burra no era arisca, y si cedieron la sobrerrepresentación por una fallida composición imparcial de los organismos electorales, seguramente el PAN tendrá que retornar con bríos renovados a su política de “resistencia civil”.

---

<sup>22</sup> La “carta de intención” fue publicada íntegramente en *La Jornada*, 21 de octubre de 1989, p. 12. Dicha carta, según señaló Acción Nacional, fue aprobada por el Secretario de Gobernación y tiene el carácter de un “pacto de caballeros”.

*La lógica de la reforma electoral*

El establecimiento de un nuevo marco legal para desarrollar los procesos electorales que otorgue credibilidad y confianza a los participantes, que permita tener la certeza de que los resultados realmente serán respetados y que implique la aceptación mutua entre vencedores y vencidos, impulsará la modernización deseada por las fuerzas políticas en el país, la lucha por democratizar la estructura de la autoridad política en México, pasará necesariamente por la incertidumbre de lo que significan unas elecciones libres y competitivas.

Esta expectativa está puesta fundamentalmente en un organismo electoral imparcial que genere la seguridad de que los procesos serán realmente transparentes e indubitables; así, se podrá construir una representación política legítima y legal producto en estricto de la voluntad popular. Sin duda alguna, tanto para el gobierno como para la oposición, una estructura neutral de la autoridad electoral, capaz de proporcionar reconocimiento y consenso hacia los resultados, es a largo plazo el mayor alcance que tendría la reforma.

Pero no todo se encamina hacia la modernización política, pues ahora parece lejana la empatía entre proporción de votos y proporción de curules en la Cámara; la sobrerrepresentación que de seguro se presentará en la representación nacional generará tarde o temprano mayores y más profundos conflictos entre las fuerzas políticas. Y si bien se sentaron las reglas para participar en este esquema de gobernabilidad, la base en que se sustenta es demasiado débil para soportar las presiones que ejercerán los partidos que verán menguada su representación, si en aras de proteger la autoridad presidencial, se prefiere la sobrerrepresentación que llegar al consenso mediante acuerdos o a la cohabitación, será el ejecutivo quien sufra el desgaste al establecerse una vía para imponer sus políticas antes que sentarse con la oposición a negociarlas.

La oposición tampoco parece muy dispuesta a mantenerse participando de manera decorativa y marginada de las decisiones fundamentales de la política nacional sino más bien resuelta a ocupar espacios hasta ahora reservados a los candidatos del partido oficial. El realinamiento entre los partidos a partir del 88 implica una perspectiva de consolidación de un sistema de partidos en que tres fuerzas estarán disputando los puestos de elección popular; implíci-

tamente se reconoce lo anterior con la reforma electoral, a partir, sobre todo, de que el partido oficial exigió distribuir las diputaciones plurinominales de acuerdo al porcentaje de votos. Después de todo, los priistas tienen muy claro que el carro completo es cosa del pasado.

#### LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS PROCESOS

Por lo pronto no es posible saber de manera definitiva si el gobierno de la República, en aras de salud pública, dejará totalmente en manos de una estructura autónoma e independiente la responsabilidad de los procesos electorales federales. La idea de un organismo autónomo, tiene como sustento liberar al gobierno federal de la obligación y al mismo tiempo descargarlo de una actividad que lo somete duramente a la crítica y al desgaste, al no quedar los contendientes conformes con los procedimientos y las decisiones que favorecen al partido del Estado.<sup>23</sup>

Al parecer, con la figura jurídica de los consejeros magistrados, se introduce en el sistema electoral mexicano la presencia de la ciudadanía en el órgano superior de dirección. La participación de la ciudadanía resulta una modificación trascendental que trastoca y revierte radicalmente la lógica desde siempre impuesta de considerar a las elecciones como un acto de responsabilidad exclusivamente gubernamental. Detrás de la participación de la ciudadanía, es posible interpretar la introducción de un mecanismo para otorgarle al organismo electoral un aire de confiabilidad, de imparcialidad, de justeza y objetividad. Esto dependerá, ciertamente, de la independencia que gocen los designados.

Al mismo tiempo la nueva jurisdiccionalidad del tribunal electoral (ahora en el artículo 41 constitucional) significa un cambio a favor de la legalidad de los procesos; el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal que funcionó en la elección de 1988 era tan sólo un tribunal de "conciencia". pues no tenía capacidad real y efectiva para imponer sus sentencias, sus fallos si bien eran obligatorios,

<sup>23</sup> La iniciativa del PRI para el nuevo *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, propone una modificación en la centralización de los procesos, ahora ya no en manos de la Secretaría de Gobernación, sino en un Director General del Instituto, que sería nombrado por el Presidente de la República y él, a su vez, nombraría a una gran cantidad de funcionarios del servicio profesional electoral.

quedaron a merced de los colegios electorales, quienes podían modificar las sentencias y eran la última instancia en la calificación de las elecciones.<sup>24</sup> Ahora, con el requisito de dos terceras partes de los colegios para modificar las resoluciones, será muy difícil pasarlas por alto.

Lamentablemente, la presencia de dos organismos, uno autoridad electoral y otro que conocerá de las impugnaciones, deja sin resolver la necesidad de que un sólo organismo, éste sí independiente, tanto del gobierno como de los partidos, sea la autoridad responsable del conjunto del proceso electoral; la idea de un *cuarto poder*, jurisdiccional en materia electoral, es algo que está lejos de la óptica no sólo gubernamental, sino también de los partidos políticos. Tal vez no esté lejana la hora en que un sólo organismo conduzca todas las fases del proceso electoral, pues tarde o temprano los mismos partidos se percatarán de lo ridículo y desquiciante que resulta andar llevando —"pruebas" de un lado para otro.

#### LA MAYORÍA

El partido oficial cambió la anterior mayoría prefigurada en los organismos electorales por la posibilidad de tener una sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, retirar el mecanismo de "mayoriteo" implica sujetar los resultados a la expresión de la voluntad popular y marginar la distribución de poder con base en la negociación política. Sin embargo, con el establecimiento del candado de gobernabilidad, se da la cobertura para que el partido oficial siga manteniendo el predominio absoluto en las decisiones políticas. Esto es en beneficio tanto del presidencialismo como del corporativismo.

El sistema priista requiere de un margen de seguridad que le permita apuntalar en la Cámara las políticas presidenciales. Con la elección de 1988, la proporción de votos que se adjudicó el partido oficial fue de cuatro puntos porcentuales a su favor, lo cual le permitió contar con 261 diputados por 239 de la oposición. Empe-

<sup>24</sup> Krieger Vázquez, Emilio, "El proceso electoral de 1988, un testimonio", *Cuadernos Políticos*, Editorial Era, Núm 56, enero-abril de 1988, pp 85-102 Acosta Romero, Miguel, *Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México*, CAPEL, San José, Costa Rica, 1989. Véase también, "Página Uno", Suplemento de *Unomásuno*, 11 de septiembre de 1988

ro, esos resultados son atribuidos a la acción del fraude electoral; se desprende que de haber tenido resultados confiables, al partido mayoritario le hubieran correspondido tan solo 251 diputados por 249 de la oposición. Esta diferencia deja muy poco lugar para las decisiones oficiales, por lo que el mecanismo de sobrerrepresentación le otorga un extraordinario margen de maniobra para garantizar el apoyo de las políticas del ejecutivo; ahora, con una votación de tan sólo el 40%, le permitiría alcanzar al PRI los mismos 261 diputados, o sea, un número de asientos en la Cámara correspondientes al 52.2 por ciento

Al mismo tiempo, el mecanismo de sobrerrepresentación otorga la posibilidad de mantener a las organizaciones corporativas sus cuotas en la Cámara, es este otro de los objetivos que intenta resolver el partido oficial, ya que en los sufragios pasados fueron gravemente afectados por la competitividad de la oposición. El corporativismo, como las demás fuerzas del PRI, deberán tener claro que las candidaturas de mayoría tendrán que someterse a la incertidumbre electoral y que muchas de ellas se perderán, aunque ciertas posiciones se van a recuperar por la vía plurinominal. Esto implica que el viejo equilibrio de apoyos-concesiones entre las fuerzas corporativizadas y el Estado seguirá funcionando, ahora bajo una nueva lógica de distribución de cuotas de poder.

#### HACIA UN NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS

En la medida en que la correlación de fuerzas en el país ha tenido un cambio radical, no se encuentra o no se ajusta el fortalecimiento de una nueva dimensión para el sistema de partidos. Las tendencias a la negación del opositor dan como resultado el desconocimiento del pluralismo que en efecto existe y es producto y expresión de la voluntad popular; la vieja práctica política de excluir a los contrarios no sólo parece difícil de revertir, sino que produce tensiones y confrontaciones cada vez más desgastantes, fincar una cultura política más tolerante, de reconocimiento y respeto mutuo es la única vía para consolidar a corto plazo un sistema de partidos que pretenda basarse en elecciones competidas.

Si bien el esquema de un organismo imparcial y un mecanismo de sobrerrepresentación producirán un sistema de competencia específico, el futuro del sistema de partidos dependerá más que nada del desarrollo y la lucha entre los propios partidos. Hasta

ahora, y prueba clara de ello lo fueron las elecciones locales de 1989, los enfrentamientos han resultado de la falta de transparencia de los procesos, supuestamente, una competencia efectiva que genere credibilidad en los resultados, evitaría la violencia poselectoral. Sin embargo, el lugar que las fuerzas llegarán a ocupar tendrá que procesarse a través de diferentes escenarios y de la dinámica que los partidos le impriman a las luchas políticas; pero para alcanzar un sistema competitivo, se requiere además superar la idea de una política excluyente, capaz de entenderse cada quien como parte de un proyecto en el que la presencia de todos resulta en beneficio de cada uno de los participantes.

Esta responsabilidad es de todas las fuerzas políticas, pero en quien recae principalmente es en el partido oficial, esto es así porque es a sus miembros a quienes más trabajo les cuesta aceptar la democracia formal con su inexorable incertidumbre y el riesgo posible de la alternancia política. Empero, la modernización política y la transición democrática se encaminan a enterrar un anquilosado régimen político, para dar paso, a la acción ciudadana que signifique revertir la preponderancia de la representación funcional y corporativa, a favor de la representación popular

Desde luego que el presidencialismo autoritario mexicano es el principal obstáculo que tienen las fuerzas democráticas; acostumbrado a tomar decisiones sin responder a criterios mínimamente democráticos y ni siquiera dispuesto a dirimir o a explicar sus actitudes, el régimen presidencialista busca a todas luces resolver los conflictos sin que se afecte su capacidad de decisión. En este sentido la lucha entre una cultura tradicional y una renovadora, entre duros y blandos,<sup>25</sup> definirá el futuro de la transición mexicana.

La nueva racionalidad electoral tendrá que dirigirse hacia la consolidación de un sistema de partidos plural y competitivo, capaz de procesar todo tipo de demandas políticas, esto es, hacer de él un mecanismo eficaz para que la ciudadanía seleccione élites políticas, criterios en políticas públicas, orientaciones de bienestar social, etcétera. La sociedad mexicana de fines de siglo exige mejores espacios de participación y de decisiones democráticas, los cuales serán

<sup>25</sup> O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, 4, Paidós, Buenos Aires, 1988, pp 32-35

realidad si se logra alcanzar un moderno y competitivo sistema de partidos.

*El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral*

Después de realizadas las reformas constitucionales, durante el periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados del 15 de abril al 15 de julio de 1990, se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); luego de arduas negociaciones entre los partidos se llegó finalmente a un acuerdo para dar paso a la nueva legislación electoral que regirán los procesos federales a partir de 1991. Si bien la aprobación del nuevo código requería tan solo de los votos de la mayoría priista, en las condiciones de la escenografía política nacional era importante para el régimen político contar con el visto bueno de la mayoría de los partidos políticos nacionales; entre ellos, por supuesto, de alguno de los opositores importantes, el PAN o el PRD. En la perspectiva de la reforma constitucional, el indicado era Acción Nacional, con quien el gobierno de Salinas de Gortari ha establecido eficaces puentes de diálogo y concertación.<sup>26</sup>

Siguiendo la lógica de la reforma constitucional, el COFIPE es una expresión nítida y concreta de los márgenes establecidos entre la legitimidad y la gobernabilidad en México. Una de las principales preocupaciones del gobierno es que los aspectos fundamentales del régimen, los mecanismos de acceso y ejercicio del poder, sean aceptados y sobre todo reconocidos por los opositores; para ello, parte significativa de las novedades del nuevo Código, intentan otorgarle credibilidad a los procesos electorales y cierta dosis de confianza a los partidos. Por otro lado, la gobernabilidad como límite de la reforma se concretó con la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, pero no paró ahí; también fueron realizadas otras innovaciones que le otorgan cierto margen de seguridad y de control a la mayoría gubernamental.

Lograr un alto grado de legitimidad a través de los procesos electorales es un objetivo vital para el régimen mexicano, por ello

---

<sup>26</sup> El reconocimiento de triunfo panista en Baja California, el acuerdo en la miscelánea fiscal y la desnacionalización de la banca y la misma reforma electoral, son claros ejemplos de negociación entre el PRI y el PAN.

se realizaron modificaciones a la legislación que fueron por mucho tiempo demandadas por la oposición. Muchas de ellas buscan otorgarle a la elección certeza y transparencia y que los partidos reconozcan los resultados como válidos y genuinos de la expresión ciudadana. Por el lado de la gobernabilidad se establecieron mecanismos efectivos para llevar adelante la centralización de los procesos, a través de un organismo especializado en la función electoral, el cual se regirá mediante una estructura rigurosamente vertical. Asimismo, se pondrán en práctica una serie de medidas para facilitar el trabajo de la mayoría y otras para impedir el desarrollo potencial de las fuerzas de oposición.

El nuevo código electoral se estructuró en ocho libros a partir de la propuesta del PRI y se compone de 372 artículos sustantivos y 16 transitorios, el libro primero (artículos 1-21) está relacionado con la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, el libro segundo (artículos 22-67) establece los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos nacionales, así como lo relativo a los frentes coaliciones y fusiones, el libro tercero (artículos 68-134) se dedica al Instituto Federal Electoral, organismo encargado de la función electoral, en el libro cuarto (artículos 135-172) están comprendidos los procedimientos especiales en las Direcciones Ejecutivas del IFE, tanto del Registro Federal de Electores como del Servicio Profesional Electoral; en el libro quinto (artículos 173-263) están contenidas todas las disposiciones que se refieren al proceso electoral, el sexto (artículos 264-285) establece las bases para la organización y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral; en el libro séptimo (artículos 286-343) se regulan las causas de nulidad, los medios de impugnación y las sanciones administrativas, el último, el octavo, (artículos 344-372) se refiere a la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En el decreto aprobatorio del Código, se incluyó una adición al Código Penal para legislar en torno a los delitos electorales.

Cabe añadir que el nuevo Código está organizado en una estructura más armónica, lógica y coherente que toda la legislación anterior en la materia, evita repeticiones innecesarias de las normas constitucionales y tiene una sistematización del ordenamiento al agrupar y numerar los párrafos de cada uno de los artículos. A la propuesta del PRI que sirvió de base para la elaboración del COFIPE, se le hicieron adiciones, adecuaciones y modificaciones que

posibilitaron en última instancia su aprobación por todos los partidos con excepción de la fracción parlamentaria del PRD.

### *La legitimidad*

En la búsqueda de mayor credibilidad y transparencia de los procesos electorales que le otorguen legitimidad al gobierno, la reforma se concretó en varias modificaciones sustanciales. En orden de importancia aparece la conformación de los organismos electorales en donde la presencia directa del partido oficial fue drásticamente disminuida, ahora destaca la participación de los consejeros magistrados y los consejeros ciudadanos. El Instituto Federal Electoral tiene como órgano superior de dirección al Consejo General, el cual se integra (artículo 74) por un consejero del Poder Ejecutivo (el Srío. de Gobernación), que será el presidente del Consejo, cuatro consejeros del Poder Legislativo (dos de cada cámara, propuestos uno por la mayoría y otro por la primera minoría), seis consejeros magistrados y los representantes de los partidos políticos (de acuerdo con la elección anterior serán cuatro del PRI, dos del PAN y uno por cada uno de los otros cuatro partidos). Por ahora, serán en total 21 consejeros con voz y voto y los consejeros magistrados durarán en su cargo ocho años con posibilidad de ser reelectos.<sup>27</sup>

Las atribuciones que corresponden al Consejo General (artículo 82) son muy similares a las que tenía la Comisión Federal Electoral. En las negociaciones del periodo de sesiones se logró que el Consejo sea quien designe al Director General del Instituto a partir de una terna que propone el Presidente del Consejo; al Secretario General a propuesta también del Presidente; y que el Consejo apruebe tanto el modelo de credencial como los formatos de la documentación electoral; desde luego que estos funcionarios tendrán que responder ante los requerimientos que se presenten en el Consejo. Entre sus atribuciones de manera destacada se encuentra la de designar, entre las propuestas que haga la Junta General Ejecutiva, a los consejeros ciudadanos de los consejos locales. Hay que decir, además, que en el paso de CFE a IFE, el organismo superior perdió

<sup>27</sup> Según el artículo 75 del COFIPE el número de consejeros magistrados y consejeros ciudadanos aumentaría en caso de que aumente la cantidad de representantes de los partidos en los consejos electorales.

la atribución de expedir las constancias de mayoría, la posibilidad de investigar directamente hechos relacionados con el proceso electoral y la de dar a conocer los resultados de la elección.

El libro sexto, que se refiere al Tribunal Federal Electoral es parte sustancial de la búsqueda de credibilidad en el proceso electoral y sus actos deberán sujetarse al principio de legalidad. Contra sus resoluciones, dice el artículo 264, "no procederá juicio ni recurso alguno" y aquellas que se dicten después de la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y, en su caso modificadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes. El Tribunal trabajará con una Sala Central permanente y cuatro salas regionales que funcionarán durante el año de las elecciones. Los magistrados ejercerán sus funciones durante ocho años y las salas contarán con jueces instructores que se encargarán de iniciar los trámites de los recursos de apelación e inconformidad y admitirlos si reúnen los requisitos. Asimismo, el Tribunal contará con un Secretario General que supervisará que todo se realice en tiempo y forma.

En diversos artículos del nuevo Código se alcanzaron modificaciones que buscan otorgarle mayor transparencia y certeza a la elección; en el libro cuarto, para la elaboración del padrón electoral, que en los últimos tiempos ha sido centro de las críticas por sus vicios y graves alteraciones, se plantea como elemento básico la idea de la solicitud individual, en formas individuales y la entrega personal de la credencial, para lo cual los partidos tienen la atribución de vigilar que todo se lleve a cabo en los términos establecidos. En el quinto, referente al proceso electoral, son varias las modificaciones que permitirán una mayor confianza de la elección: el artículo 192 define que, a partir de que las secciones tendrán como máximo 1 500 electores, por cada 750 se colocará una casilla y en forma contigua y alfabética. El artículo 197 señala la instalación de casillas especiales, donde únicamente podrán votar los ciudadanos que se encuentren fuera de la sección correspondiente a su domicilio; con ello se suprimen las listas adicionales y el consecuente aumento de boletas en cada casilla.

El artículo 198 señala el derecho de cada partido de nombrar a dos representantes propietarios en cada mesa directiva de casilla;<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Antes había un representante del partido y un representante común de los candidatos de cada partido político.

asimismo podrán acreditar en cada distrito electoral un representante general por cada diez secciones en las zonas urbanas y uno por cada cinco en las zonas rurales. El artículo 209 precisa que las urnas electorales deberán construirse de un material transparente. El 212 plantea la posibilidad de que las boletas electorales sean rubricadas o selladas por uno de los representantes partidistas ante la casilla. El artículo 238 señala los tiempos para la recepción de los paquetes electorales; uno de los mecanismos más frecuentes para burlar el resultado electoral ha sido la alteración posterior del paquete, por lo que acortar los tiempos de entrega es una medida para tratar de reducirlo al mínimo. Ahora, los plazos para la entrega de los expedientes es de doce horas menos que en el código anterior, por lo que cuando se trate de casillas urbanas ubicadas en la cabecera del distrito su entrega deberá ser inmediata; hasta doce horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera distrital y hasta 24 cuando se trate de casillas rurales.

### *La gobernalidad*

Desde la reforma constitucional observamos cómo se estableció un mecanismo de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, al asignársele, al partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y al menos el 35% de la votación nacional, un número suficiente de curules hasta alcanzar, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, la mayoría absoluta de la Cámara, adicionalmente, se le asignarán dos diputados más por cada punto porcentual obtenido por encima del 35% hasta menos del 20 por ciento. Si la reforma al artículo 54 constitucional no fue muy precisa, en cuanto a si algún partido obtenía más de 250 curules de mayoría, era necesario otorgarle todavía dos más por cada punto porcentual por encima del 35%, el artículo 13 del COFIPE deja muy claro que esto así será.

Para asegurar la debida integración en el Consejo General de los consejeros magistrados, el Presidente de la República va a proponer a la Cámara de Diputados una lista de posibles consejeros de por lo menos el doble del número a elegir; en la medida en que serán electos, aparte de los seis, otros ocho consejeros adicionales para cubrir ausencias temporales o definitivas, el Presidente tendrá que proponer a 28 candidatos. Esta propuesta pasará por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales la cual, mediante una

subcomisión, presentará un anteproyecto de dictamen ante el pleno de la Cámara; con ello se intentará evitar la insaculación.

El artículo 75 que prevee la posibilidad de incrementar los consejeros magistrados en caso de que aumenten los representantes de los partidos políticos, está pensado en función de un aumento de los representantes de la oposición; para esto, se aseguró en el decimosexto transitorio, que los consejeros suplentes electos o insaculados estarán ordenados tal y como lo determine la Cámara de Diputados. Esta disposición deja entrever que algunos de los consejeros magistrados podrían no ser necesariamente tan imparciales como sería de esperarse, sino que tendrán un sello oficialista y seguirán la lógica del orden y el poder. Si observamos, además, los requisitos que deberán reunir los consejeros magistrados, artículo 76, se destaca que entre los impedimentos se encuentran algunos demasiado laxos, pues sólo se exige no haber sido nunca el principal dirigente de algún partido político, no haber tenido, durante los últimos cinco años, cargo de elección popular o de dirección estatal o nacional de algún partido. Ello permitirá que exdirigentes, representantes o miembros del partido oficial lleguen a ser consejeros magistrados.

El nuevo código electoral establece que las nulidades podrán afectar la votación emitida en las casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo distrital de la elección impugnada; también señala que podrá ser declarada nula la elección en un distrito electoral. Vale decir que, aparte de las limitaciones que presentan varias disposiciones para la anulación, pues sólo se aplicarán si son determinantes para el resultado de la votación, en los hechos únicamente será posible anular casillas, modificar el o las actas de cómputo distrital, revocar la constancia de mayoría y declarar nula la elección cuando se trate de diputados y senadores.

Según lo dispuesto en el artículo 335 que se refiere a las resoluciones del Tribunal, tanto la elección de diputados por el principio de representación proporcional como la elección presidencial, se encuentran bajo otros supuestos. Para la impugnación del cómputo de una circunscripción plurinominal, según el artículo 303, sólo podrá llevarse a efecto por haber mediado dolo o error en el cómputo y que esto sea determinante para el resultado; en este caso, por cierto muy remoto, se podrá anular. Pero, aunque hubiesen sido anuladas una o varias casillas, uno o varios distritos, no se prevee la modificación del acta de cómputo de la circunscripción plurinomi-

subcomisión, presentará un anteproyecto de dictamen ante el pleno de la Cámara; con ello se intentará evitar la insaculación.

El artículo 75 que prevee la posibilidad de incrementar los consejeros magistrados en caso de que aumenten los representantes de los partidos políticos, está pensado en función de un aumento de los representantes de la oposición, para esto, se aseguró en el decimosexto transitorio, que los consejeros suplentes electos o insaculados estarán ordenados tal y como lo determine la Cámara de Diputados. Esta disposición deja entrever que algunos de los consejeros magistrados podrían no ser necesariamente tan imparciales como sería de esperarse, sino que tendrán un sello oficialista y seguirán la lógica del orden y el poder. Si observamos, además, los requisitos que deberán reunir los consejeros magistrados, artículo 76, se destaca que entre los impedimentos se encuentran algunos demasiado laxos, pues sólo se exige no haber sido nunca el principal dirigente de algún partido político, no haber tenido, durante los últimos cinco años, cargo de elección popular o de dirección estatal o nacional de algún partido. Ello permitirá que exdirigentes, representantes o miembros del partido oficial lleguen a ser consejeros magistrados.

El nuevo código electoral establece que las nulidades podrán afectar la votación emitida en las casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo distrital de la elección impugnada, también señala que podrá ser declarada nula la elección en un distrito electoral. Vale decir que, aparte de las limitaciones que presentan varias disposiciones para la anulación, pues sólo se aplicarán si son determinantes para el resultado de la votación, en los hechos únicamente será posible anular casillas, modificar el o las actas de cómputo distrital, revocar la constancia de mayoría y declarar nula la elección cuando se trate de diputados y senadores.

Según lo dispuesto en el artículo 335 que se refiere a las resoluciones del Tribunal, tanto la elección de diputados por el principio de representación proporcional como la elección presidencial, se encuentran bajo otros supuestos. Para la impugnación del cómputo de una circunscripción plurinominal, según el artículo 303, sólo podrá llevarse a efecto por haber mediado dolo o error en el cómputo y que esto sea determinante para el resultado; en este caso, por cierto muy remoto, se podrá anular. Pero, aunque hubiesen sido anuladas una o varias casillas, uno o varios distritos, no se prevee la modificación del acta de cómputo de la circunscripción plurinomi-

por el Director General y se integrará con el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración.

Tanto el Director como la Junta tienen atribuciones que les permitirán controlar todo el proceso a nivel nacional; destacan sobre las demás que el Director es quien hará los nombramientos de cada una de las direcciones de la Junta; también nombrará a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas. La Junta General, por su parte, hará la selección de los candidatos que serán propuestos, al Consejo General, para ser designados consejeros ciudadanos en los Consejos Locales. Deberán someter a la aprobación del Consejo General cuestiones de formulismo como las circunscripciones, división territorial, modelo de credencial, lineamientos del Registro, pero nada que tenga que ver con nombramientos internos, estructuras y funcionamiento de sus propios organismos.<sup>29</sup>

Las Juntas Locales Ejecutivas y las Juntas Distritales Ejecutivas se integrarán por el Vocal Ejecutivo y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario. En estos también recaerán más atribuciones que las que antes desempeñaban los presidentes y los secretarios de las comisiones locales y los comités distritales. En el caso de los vocales ejecutivos hay una concentración de atribuciones, ya que las tendrán, tanto como coordinadores de las juntas y como presidentes de los consejos locales y distritales. Existe un mecanismo paralelo que significa control de toda la actividad electoral y de las decisiones significativas e importantes del proceso. Es a ellos a quien corresponde ahora expedir las constancias de mayoría para senadores y diputados.

Las juntas locales harán las propuestas a los consejos locales para designar a los consejeros ciudadanos de los consejos distritales. En el caso de las juntas distritales, son ellas quienes propondrán el número y ubicación de las casillas, capacitarán,

---

<sup>29</sup> El artículo octavo transitorio señala que mientras no se expida el Estatuto del Servicio Profesional, los integrantes de las Juntas Ejecutivas Locales serán elegidos por el Consejo General y los de las Juntas Distritales por los Consejos Locales; los nombramientos se harán con base en las propuestas que haga el Director General.

seleccionarán y designarán a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla; para esto harán una evaluación "objetiva" para seleccionar a los "aptos" y harán posteriormente la designación de los que ellos consideren los "idóneos".

Los cinco miembros de las juntas serán integrantes de los consejos locales o distritales. En los consejos además estarán seis consejeros ciudadanos y los representantes de los partidos<sup>30</sup> La disminución de representantes del PRI en los organismos se compensa con el aumento de autoridades electorales con voz y voto en los consejos, de dos que había en las instancias del código anterior a cinco en el COFIPE. ¿Quiénes serán, además, los consejeros ciudadanos? Hay que recordar que es en el nivel distrital donde se realiza efectivamente la elección y donde es necesario evitar el fraude puntualmente. Pero a los consejeros ciudadanos se les exigen pocos requisitos reales, tan sólo el no haber desempeñado cargo de elección popular ni de dirección partidaria en los últimos seis años.

Un último elemento sobre este tema es el del Servicio Profesional Electoral que tiene a la objetividad y a la imparcialidad como los principios que orientarán a sus miembros. Este servicio se integrará por el Cuerpo de la función Directiva y el Cuerpo de Técnicos, que es en donde se desarrollará la carrera de los miembros permanentes del Servicio. Sin embargo, cabe aclarar que, aunque el personal haya aprobado exámenes o concursos para integrarse como miembros al Servicio, será considerado de confianza. Así, pues, con la fachada de la organización electoral profesional, con la idea de movilidad al interior del Servicio, se mantiene un aparato centralizado y vertical para tomar decisiones fundamentales de la puesta en práctica del proceso electoral.

#### FACILIDADES A LA MAYORÍA, LIMITACIONES A LAS MINORÍAS

Aparte del candado de gobernabilidad mediante la sobrerrepresentación y con ello la posibilidad de mantener un reparto de cuotas a

<sup>30</sup> Cabe señalar que el COFIPE mantiene la aberración jurídica del Código anterior, de otorgar a los partidos el mismo número de representantes en todos los consejos electorales, de acuerdo a la elección nacional anterior y sin tomar en cuenta los resultados de cada jurisdicción. Si los partidos tuvieran el número de representantes de acuerdo a los resultados locales y distritales, el sector oficial podría ver gravemente afectada su mayoría y algunos partidos de oposición tal vez no tendrían derecho a estar representados.

las organizaciones del partido oficial, se modificaron varios aspectos de la legislación electoral con el fin de mejorar y hacer más favorables las condiciones de participación de la mayoría priista, por cuestiones de tiempo y espacio sólo nos referiremos a los requisitos de elegibilidad y al financiamiento público.

Los presidentes municipales y los delegados políticos del D.F. reducen a tres meses su elegibilidad; el Código anterior les exigía separarse de sus cargos seis meses antes de la elección; ahora todos los servidores públicos o representantes quedan en tres meses con la única excepción de los consejeros magistrados o los consejeros ciudadanos. En la medida en que los registros de candidatos a diputados y senadores se llevan a cabo a partir del mes de mayo, todos los funcionarios podrán primero ser postulados y después renunciar a sus cargos, asimismo, los representantes populares podrán aspirar a un cargo distinto de elección y mantenerse en el anterior hasta ser nominados.<sup>31</sup>

El limitar a 30 el número de candidatos a diputados susceptibles de ser postulados simultáneamente por el principio de mayoría relativa y dentro de las listas de representación proporcional es una medida, no tanto en función de restringir que un alto número de candidatos de oposición pudiese acceder a la Cámara por cualquiera de las dos vías, sino con el fin de contener las presiones de los propios candidatos del PRI para asegurarse el acceso a la diputación estando inscritos en los dos caminos. Durante la época de la LFOPE los partidos políticos no tuvieron ninguna restricción para postular a sus mejores candidatos por las dos pistas, por su parte, los candidatos plurinominales del PRI sabían que llegar por esa vía era prácticamente imposible. Con el Código Federal Electoral y en la medida en que el partido oficial participaría de la distribución de curules plurinominales, se decidió restringir el número posible. La idea original del PRI ha sido terminar definitivamente con esa situación ya que le evitará en lo posible precisiones de sus grupos internos para llegar a la Cámara a como de lugar.

Los resultados de 1988 dieron al traste con las perspectivas de financiamiento público del partido oficial, ya que se llevaría a cabo

<sup>31</sup> Como las elecciones se realizarán el tercer domingo de agosto, los candidatos a diputados por mayoría relativa y a senadores tendrán el tiempo suficiente para renunciar a sus actividades anteriores; en el caso de los candidatos por representación proporcional sí tendrán que renunciar días antes de su postulación

a partir del número de votos y el número de diputados de cada partido. Para sortear esta situación se ampliaron los rubros por los cuales los partidos políticos recibirán financiamiento; ahora serán por sus actividades electorales, por sus actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos y por actividades específicas como entidades de interés público (artículo 49).

En el primer caso, por sus actividades electorales, al costo mínimo de una campaña para diputado se agregó la de senador para, multiplicadas por el total de candidatos y según el número de votos válidos en la elección anterior, obtener una cantidad para cada partido. Por actividades generales como entidades de interés público se entregará anualmente, por partes iguales a cada partido, una fracción del 10% de la cantidad que resulte de la fórmula anterior (la de actividades electorales). Por subrogación del Estado, a cada partido le entregarán el 50% del monto anual del ingreso neto por concepto de las dietas de sus diputados y senadores. Por actividades específicas como entidades de interés público los partidos podrán recibir cerca del 50% de los gastos que realicen por educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como por tareas editoriales. Con la ampliación de los rubros de financiamiento el partido oficial mejorará sustancialmente las cantidades que le garantizaba el Código anterior, sobre todo porque incluye tanto el costo mínimo de una campaña como las dietas de los senadores.

Para el COFIPE, la participación de los partidos de oposición fue sujeta a una revisión exhaustiva con la finalidad de reducir su capacidad de denuncia, confrontación y rechazo al autoritarismo gubernamental. Se implementaron modificaciones para aumentar y controlar sus obligaciones, para impedir el desarrollo de alianzas electorales y para sujetarlos en el ámbito antidemocrático de las instituciones políticas. Según los artículos 38 y 44 que se refieren a las obligaciones y a las prerrogativas de los partidos, estos tienen que dedicar al menos el 50% de sus tiempos oficiales de Radio y Televisión a difundir el contenido de sus plataformas electorales; con ello disminuirán sensiblemente las denuncias, las críticas y el rechazo a las políticas gubernamentales.

El nuevo Código electoral suprimió, después del enorme éxito del Frente Democrático Nacional en 1988, la posibilidad de las

candidaturas comunes; esta decisión, procesada en diversas elecciones locales, se concretó en el nivel nacional ante el temor oficial de la potencialidad cardenista. Ahora, para postular a un mismo candidato los partidos tendrán que formar una coalición electoral, sin embargo, al contemplar los requerimientos señalados en la ley, se perciben más limitaciones que estímulos para formarlas por lo que será difícil observar una de ellas en futuras elecciones. La disminución de representantes de casilla y generales en los distritos, el problema del emblema a utilizar, la forma de distribuir el financiamiento correspondiente, la prelación para la conservación del registro y el señalamiento de a qué partido pertenece cada candidato, más que facilitar el interés por formar una coalición, tiene una clara intención por impedirlo.

Sobre los partidos políticos se encuentra suspendida de manera permanente la amenaza de la pérdida del registro; con la aprobación del COFIPE se incluyó en la legislación una nueva causal que tiene como objetivo obligar a los diputados a integrar, participar y cumplir sus funciones en el Colegio Electoral. Desde luego, esta amenaza intenta impedir llegar a una situación de ilegalidad e inestabilidad política que pudiera presentarse en caso de que uno o varios partidos decidieran no legitimar con sus presencia el fraude electoral. No sólo se estaría en situación de perder el registro sino, de acuerdo con el Código Penal, suspender a los diputados electos sus derechos políticos durante seis años.

## **Conclusión**

El establecimiento de un nuevo ordenamiento legal para procesar las elecciones en México, respondió a la situación de ilegitimidad que se presentó en el país como resultado del fraude electoral de 1988. La perspectiva de una transición a la democracia bajo un sistema de partidos competitivo es además de una demanda política ciudadana, la posibilidad única para asegurar la estabilidad del régimen político en el futuro inmediato. Así como han caído los autoritarismos del Este europeo y se han celebrado elecciones transparentes en países tan diferentes como Chile o Nicaragua, en el 91 el país tendrá que sufrir la prueba de las urnas; los ojos del mundo estarán puestos en México y no será fácil burlar la vigilancia, aunque la certificación de buena conducta y credibilidad electoral la

dará una ciudadanía cada vez más interesada en participar en las decisiones políticas.

Después de los acontecimientos del 88 era de esperarse una legislación electoral que dejara atrás las dudas y las suspicacias, sin embargo, es difícil para el régimen aceptar definitivamente sujetarse a la lógica y la racionalidad de la voluntad popular expresada en las urnas; prefiere los consensos y la negociación antes que acostumbrarse a la inexorable incertidumbre electoral. Después de tomar posesión Salinas de Gortari y a través de la institución presidencial consolidar su posición, el priismo se ha ido sintiendo cada vez más seguro en el poder, pero su envalentonamiento y arrogancia no es sino manifestación de su miedo a compartir el poder, ya que, acostumbrado como siempre estuvo, a excluir a los opositores, percibe que ese mismo sería su destino. De tal suerte que, la legislación aprobada, mantiene un margen de seguridad que puede dar al traste con la credibilidad y la certeza.

Pero no todo queda para favorecer al partido oficial, pues, si bien mantuvo espacios específicos de control, tendrá que sujetarse a nuevas reglas donde los partidos de oposición estarán en situación de imponer también sus condiciones. Es precisamente a partir de que la oposición logre convocar al voto popular, mantener una estricta vigilancia y controlar las etapas de proceso electoral, como podrá obligarse al priismo a entender que las cosas han cambiado en el país. Sortear las dificultades formales, contar con candidaturas atractivas, desarrollar un sistema de vigilancia e información electoral es una ardua tarea, pero también el único camino para hacer transitar al país por la vía democrática; de ahí la importancia de un acuerdo para construirla

## Los partidos de la transición\*

Jorge Javier Romero Vadillo

---

En los últimos tiempos es cada vez más común que en México se hable de transición política. Los cambios operados en la actitud de la sociedad frente al Estado incluso han llevado a muchos analistas a pensar que esta transición tiene un sentido definido hacia la democratización.

Parece evidente que muchas de las principales características del sistema político mexicano han sufrido un deterioro lo suficientemente grave como para hablar de crisis de legitimidad<sup>1</sup> y, por tanto, se ha abierto un proceso de transición. Sin embargo, hace falta analizar con cierto detenimiento cuáles son los elementos que definen la crisis y tratar de encontrar en las tendencias actuales los posibles sentidos de la transición, que por lo demás, es un proceso abierto que no puede ser calificado de manera unívoca. El objeto de este ensayo es describir algunas de esas tendencias a partir del estudio de los partidos políticos, actores singulares del proceso, ya que a través de ellos se expresan cada vez más claramente algunos de los grupos sociales que exigen nuevos espacios de participación y que han jugado un papel importante en la transformación del régimen mexicano.

---

\* Una versión preliminar de este texto fue publicada por el suplemento *Política* de *El Nacional*, el jueves 5 de abril de 1990.

<sup>1</sup> Cfr. Claus Offe, "‘Ungovernability’ the renaissance of conservative theories of crisis" en *Contradictions of the Welfare State*

## El escenario

Durante años, las necesidades sociales de representación fueron satisfechas en México a través de los canales corporativos del partido del Estado y la política oficial tuvo la capacidad de mantener a una oposición marginal dentro de los cauces deseados por el grupo gobernante.

Las décadas que en el ámbito de lo económico vieron un periodo de crecimiento sostenido correspondieron, en lo político, a una larga etapa de consenso social en torno a una forma de ejercicio del poder que resolvía las controversias dentro del espacio cerrado del Partido Revolucionario Institucional. Aun cuando existieron conflictos electorales aislados, la legitimidad del PRI no era puesta en duda.

Sin embargo, 1968 vio la irrupción en la escena política de grupos que habían surgido en aquellos años de bonanza económica y que reclamaban mayores espacios de participación y de representación, en un sistema político que había llegado ya a los límites de una forma asaz autoritaria de ejercicio del poder. El régimen de partido único comenzó a resultar estrecho para importantes sectores de la sociedad, pero aún tenía la suficiente elasticidad como para llevar adelante reformas que le permitieran reproducirse.<sup>2</sup>

Durante los años setenta, en la cola del llamado desarrollo estabilizador y cuando la crisis comenzaba a enseñar sus fauces, la vida política vivió transformaciones sustanciales. Por un lado, la guerrilla atacó la legitimidad del régimen y cuestionó su origen popular, mientras que por otra parte en las universidades se desarrollaba una intelectualidad de izquierda y en los sindicatos se ponía en entredicho a las direcciones oficialistas y crecía un movimiento sindical significativo aunque marginal que se proclamaba como independiente del poder público.

El gobierno de Luis Echeverría abrió apenas pequeños resquicios democráticos a la vez que reprimía brutalmente a la guerrilla y frenaba por la fuerza al sindicalismo que pretendía romper con las ataduras corporativas. Esto, aunado al enfrentamiento del gobierno con los empresarios y las evidencias de que el modelo de desarrollo se había agotado, hicieron que al final de ese sexenio el país

<sup>2</sup> Sobre la capacidad de reformas del régimen véase Pereyra, Carlos, "Los Límites del Reformismo", en González Casanova, *México Hoy*, Siglo XXI Editores, México, 1979.

viviera un deterioro sustancial de la legitimidad del régimen, aun cuando no existieran fuerzas capaces de disputar el poder de una manera seria.

El gobierno de José López Portillo se inició con la promesa de llevar adelante un proceso de reforma política que tendría dos ejes fundamentales; por una parte se ofreció una ley de amnistía para los involucrados en el movimiento guerrillero y, por otro lado, se planteó la necesidad de una reforma electoral que reconociera la nueva composición de la sociedad mexicana y abriera espacios de representación sin que se pusiera en peligro la supremacía del partido del Estado.

La almendra de la reforma lopezportillista fue la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la cual introducía un sistema de integración de la cámara de diputados mixto con dominante mayoritario, donde la representación proporcional estaba prácticamente destinada a dar entrada a la oposición, otro elemento importante en aquella ley era el reconocimiento de la importancia de un incipiente sistema de partidos que comenzaba a esbozarse fundamentalmente sobre las estructuras del Partido de Acción Nacional, de larga tradición electoral y con un espacio pequeño pero consolidado en el flanco derecho del espectro político, y del Partido Comunista Mexicano, con sesenta años de errática historia a cuestas pero que en esos años estaba inmerso en un profundo proceso de reforma interna que lo condujo a capitalizar correctamente las ventajas de la nueva legislación.<sup>3</sup> Uno de los elementos que diferenciaban sustancialmente al nuevo sistema electoral con respecto a su antecesor, estrecho y fundamentalmente mayoritario aun cuando existía la figura de los diputados de partido, fue la irrupción de la izquierda en el espectro político legal; el Partido Popular Socialista, que había participado con reconocimiento en elecciones desde su fundación en 1948, era en 1978 una organización débil y desprestigiada; así, la entrada del PCM y, en menor medida, del Partido Socialista de los Trabajadores a la escena electoral significaba un avance muy importante para la vida política

<sup>3</sup> Para un estudio de la reforma de 1978 se puede consultar, además de la propia Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la revista *Reforma Política* publicada entre 1977 y 1978 por la Comisión Federal Electoral. Existen algunos trabajos generales sobre partidos políticos escritos por aquellos años, entre los que destaca el de González Casanova, Pablo, *El Estado y los Partidos Políticos*, Editorial Era, México, 1982.

nacional; también se reconoció entonces a otra formación de la derecha, el Partido Demócrata Mexicano, perteneciente a la tradición sinarquista con cierto arraigo en el centro del país.

La reforma de 1978, que tuvo su prueba en las elecciones de 1979, partía del reconocimiento de la pluralidad de la sociedad mexicana y aun cuando no ponía en duda el predominio ampliamente mayoritario del partido del Estado, avanzaba en la corrección de la terrible sobrerepresentación del oficialismo en el poder legislativo.

Pero más importante tal vez que la LFOPPE fue la transformación del ambiente político general que resultó de la reforma. El país comenzó a vivir entonces una apertura nunca antes vista del régimen hacia la disidencia, los medios de comunicación, sobre todo la prensa, inauguraron entonces una época nueva y la voz de los representantes de diversas corrientes de opinión encontró espacios que antes estaban exclusivamente destinados a reproducir las opiniones gubernamentales. Aún cuando se trataba de una reforma limitada, trascendió los marcos de la simple reforma electoral y, a pesar de los tópicos manejados por los analistas de la época, logró desatar muchos de los nudos más duros del autoritarismo del régimen.<sup>4</sup>

Se trataba de un proceso de cambio controlado, donde los cálculos políticos del régimen incluían el fortalecimiento de la legitimidad derivado del auge petrolero que había servido para aplazar la crisis anunciada desde mediados de aquella década. El país estaba recibiendo dinero y el crecimiento limitaba la inconformidad al ámbito de las incipientes fuerzas políticas de entonces.

Las elecciones presidenciales de 1982 se llevaron a cabo con los primeros vientos de la crisis más profunda que ha vivido la economía mexicana en todo el siglo, a pesar de ello, el comportamiento de los electores quedó dentro de los marcos esperados y, aun cuando hubo un número inusitado de candidatos presidenciales, el triunfo de Miguel de la Madrid fue incuestionado por el conjunto de las fuerzas políticas. Sin embargo, aquella campaña presidencial fue rica en planteamientos y proposiciones, además de que involucró a un número importante de ciudadanos que se movilaron en torno a los candidatos y programas. Parecía vislumbrarse un proceso

---

<sup>4</sup> Cfr. Pereyra, Carlos, "Los Efectos Políticos de la Crisis", en González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín, *México ante la Crisis*, Siglo XXI Editores, México, 1986.

de democratización lento y controlado por el Estado, pero con un lugar cada vez más importante asignado a los partidos.

Las tendencias políticas marcadas por la reforma de 1978 se vieron alteradas por la crisis económica que marcó al país durante el sexenio 1982-1988. Lo que parecía ser un tránsito paulatino y controlado hacia formas cada vez más democráticas comenzó a convertirse en un proceso de impugnación del régimen a través de los procesos electorales locales. Así, en 1983 el PRI vivió una importante derrota en Chihuahua, donde el PAN pasó a gobernar las ciudades más importantes de aquel estado. También ganó la oposición las presidencias municipales de otras ciudades, incluidas varias capitales, y aun cuando existían antecedentes de este hecho, el número de elecciones perdidas y la importancia de las poblaciones en donde esto ocurrió, prendió la señal de alarma en las fuerzas gubernamentales, ya que las formas tradicionales de control de los procesos electorales comenzaban a mostrarse ineficaces ante una población cada vez más dispuesta a defender su voto.

Durante todo el gobierno de De la Madrid el país vivió elecciones locales agitadas, paradigmáticas en este sentido resultaron los comicios de Chihuahua en 1986, ya que a pesar de que el PRI pudo imponerse finalmente, tanto la sociedad chihuahuense como un importante grupo de intelectuales de diversas filiaciones políticas e ideológicas cuestionaron la legalidad del proceso y con argumentos bastante sólidos expresaron dudas razonables sobre la validez de los resultados.<sup>5</sup> Las protestas populares que generaron aquellas elecciones y otras, también de carácter local, serían el anuncio de la fuerte impugnación que generaron las elecciones federales de 1988.

Lo que comenzaba a mostrarse era que una forma de ejercicio del poder que no se basaba en el respeto al voto popular, sino en un consentimiento social surgido de otras fuentes,<sup>6</sup> se deterioraba rápidamente, en la misma medida que se agotaba la capacidad del régimen para satisfacer las necesidades de la población a través del crecimiento económico. Las capas medias, que veían rápidamente constreñida su capacidad de consumo, fueron las primeras

<sup>5</sup> Cfr. Molnar H., Juan Francisco, "Regreso a Chihuahua", *Nexos*, Núm. 111, México, marzo de 1987.

<sup>6</sup> Loaeza, Soledad en su artículo "El llamado de las urnas", *Nexos*, Núm. 90, junio de 1985, hace un análisis de las razones por las cuales, a pesar de no servir para definir quién gobierna, nunca se han dejado de llevar a cabo elecciones en México.

en mostrar su rechazo por medio del voto, tal vez por ser aquellas los sectores más modernos de la sociedad en los que se había desarrollado cierta conciencia ciudadana, surgida en la vida urbana y donde los vínculos corporativos o no existen o son más débiles que en otros grupos sociales.

Este voto urbano y de capas medias se orientó hacia el PAN, mientras que el voto obrero y campesino, sectores éstos en los que las ataduras corporativas son más severas, continuaron sufragando por el PRI en las elecciones federales de 1985 y en la mayoría de las locales. Sólo existieron casos aislados en los que los protagonistas de la impugnación electoral fueron fundamentalmente de origen popular. Todo esto hasta antes de 1988.<sup>7</sup>

De nuevo el régimen intentó dar salida a la presión electoral a través de una reforma legal que ampliara la representación en la cámara de diputados, pero sin alterar el control que ejercía sobre los órganos encargados de organizar los comicios. La nueva fórmula disminuía nuevamente la sobrerrepresentación del partido oficial y aliviaba la subrepresentación de la oposición, subsistía la composición mixta de la cámara, pero aumentaba el porcentaje de diputados electos por el principio de representación proporcional, además de que se eliminaban algunos de los elementos más señalados como propiciatorios de la manipulación, como la doble boleta para la elección de diputados.

De nuevo se avanzaba en un camino que se iba ensanchando y que parecía que conduciría a un sistema electoral confiable con partidos políticos nacionales representativos de las diversas tendencias existentes en la cada vez más heterogénea sociedad mexicana.

### **Con estos partidos aramos**

En un país donde las elecciones jugaban un papel muy secundario para determinar quienes deberían gobernar, era lógico que los partidos políticos estuvieran subdesarrollados o no concibieran a lo electoral como un aspecto fundamental de su quehacer político.

<sup>7</sup> Sobre la forma en la que se articulan las redes de voto clientelar en sociedades con procesos electorales no competitivos se puede ver el trabajo de Rouqué, Alan, "El análisis de las Elecciones no Competitivas", en Guy, Hermet, *et al.*, *Para qué sirven las elecciones?*, FCE, México, 1986.

Los años que corrieron de 1945 a 1978 vieron un remedo de sistema de partidos, donde pequeños grupos sin ninguna convicción de poder se disputaban los pocos espacios que el partido de Estado les dejaba para mantenerlos como una suerte de oposición tolerada que le dieran sentido a la celebración de elecciones, que en la tradición política mexicana, a pesar de no ser determinantes para elegir gobernantes, revisten una importancia singular, ya que desde los años de la República restaurada hasta nuestros días nunca han dejado de llevarse a cabo, aun cuando sólo sea de una manera ritual.

En ese espacio electoral restringido, surgido en 1945 con la Ley Electoral Federal que promovió Manuel Ávila Camacho como un primer intento de reforma política, después de la fuerte impugnación de que fueron objeto los resultados electorales de 1940, en las que resultó triunfador el propio Ávila Camacho sobre Juan Andreu Almazán, el Partido Acción Nacional fue la primera fuerza que logró construirse un espacio propicio para su actuación permanente.

Acción Nacional surgió en el último año del gobierno de Lázaro Cárdenas como respuesta de diversos grupos conservadores que se oponían a las reformas llevadas a cabo durante ese sexenio, pero que además coincidieron con Manuel Gómez Morín en que la mejor forma de llevar adelante su oposición era a través de un partido permanente que disputara el poder por la vía electoral. Gómez Morín era un convencido de la necesidad de convertir a las elecciones en el medio para disputar el poder y designar gobernantes en un país donde nunca habían servido para ello; desde la campaña de José Vasconcelos le había insistido al candidato en la necesidad de constituir un partido permanente y diez años después, al convertirse en el aglutinador de diversos grupos conservadores unidos por su oposición a Cárdenas, consiguió, con reservas de muchos de sus seguidores, constituir una organización creada para permanecer y para actuar electoralmente en un medio donde ambas características eran muy raras.

No todo en el PAN de los orígenes era vocación democrática; había quienes desde sus filas simpatizaban con el franquismo triunfante en España e incluso con los nazis, que en esos años desataban la Segunda Guerra Mundial. Además, la política de ciudadanos que reclamaban los seguidores de Gómez Morín surgía precisamente de la oposición a la actuación de las organizaciones populares en

cuanto tales, que entonces transitaban de la alianza basada en coincidencias programáticas a la sujeción corporativa que significó el pacto fundacional del Partido de la Revolución Mexicana. Lo que unía a los fundadores del PAN no era su interés en el respeto al voto sino su oposición a la política popular de Cárdenas.

Así, dentro de aquel partido, único sobreviviente de la campaña de Almazán, convivían militantes católicos con representantes de intereses de algunos sectores empresariales e incluso ciertos liberales de viejo cuño, defensores de la pureza del ideario maderista. Esta curiosa amalgama sobrevivió no sin fluctuaciones en lo que se refiere a sus componentes, en las condiciones difíciles que imponía el sistema electoral protegido de aquellos tiempos. Diferentes corrientes lo dirigieron; primero, y durante diez años, el propio Gómez Morín presidió el Comité Nacional e imprimió el sello de su personal conservadurismo democrático, después dominaron los católicos que se habían acercado a Gómez Morín desde los años de su rectorado en la UNAM y que lo habían seguido en la creación del partido, y después, a partir de los años sesenta, se sucedieron diferentes direcciones que desde diversos puntos de vista pretendieron darle un aliento moderno al PAN. Adolfo Christlieb abrió el diálogo directo con el gobierno en un tono que él mismo llamó de "leal oposición"; Efraín González Morfín —hijo de uno de los principales fundadores, Efraín González Luna— introdujo temas de política social en la discusión programática interna y condujo a la organización a adoptar el solidarismo —de origen socialcristiano europeo— como doctrina partidaria; otros dirigentes, como José Angel Conchello o Pablo Emilio Madero, influyeron para que se adoptara una posición menos doctrinaria y más pragmática que atrajera a los empresarios y, después de un conflicto interno que concluyó con la salida de González Morfín y provocó que el PAN se quedara sin candidato en las elecciones de 1976, lograron el control del partido. Esta última posición tuvo éxito, sobre todo a raíz del rompimiento que entre los empresarios y el régimen provocó la nacionalización de la banca de 1982. A partir de entonces, algunos sectores empresariales redoblaron un apoyo nunca del todo retirado al PAN.

Acción Nacional ha demostrado a través de los años una gran capacidad para adaptarse a la realidad del sistema político mexicano. Durante muchos años, sin posibilidades reales de acceder al poder y sin más triunfos reconocidos que algunos ayuntamientos

aislados y el reducido número de diputaciones que lograba arrebatarse al PRI, este partido funcionó sobre todo como un grupo de presión utilizado por grupos empresariales y por la iglesia para hacer oír sus puntos de vista; sin embargo, los panistas supieron asimilar la larga experiencia electoral en condiciones de oposición casi única y en contra de la enorme maquinaria clientelar priista.

Al llegar la reforma de 1978, el PAN tenía casi cuarenta años de experiencia electoral acumulada y pudo aprovechar las nuevas condiciones que se pensaban como más beneficiosas para la izquierda. A partir de entonces su estrella fue en ascenso y fue la fuerza política que mejor capitalizó durante el sexenio de De la Madrid el deterioro que la crisis impuso al priismo.<sup>8</sup>

A pesar de que la candidatura de Cárdenas lo mandó al tercer lugar, Manuel J. Clouthier, candidato panista en 1988, aumentó la votación de su partido y obtuvo cerca del 20% de los sufragios, lo que afirmó la tendencia positiva que han mostrado los resultados electorales de Acción Nacional casi desde su fundación.

La izquierda, en cambio, ha tenido un desarrollo muy complejo atravesado por constantes rupturas y desgarramientos, seguidos de periodos de endeble unidad, que le han impedido construir un referente partidario sólido y con tradición electoral.

Hasta 1979, el único partido autoproclamado de izquierda que participaba en las elecciones era el Partido Popular Socialista, residuo desgastado de la corriente lombardista que vivió mejores épocas y que ya para entonces estaba completamente desprestigiado, sin capacidad alguna de representar una opción para una ciudadanía que exigía un espectro electoral más plural.

La reforma de 1978 abrió las puertas para que pudiera legalizarse la participación electoral del Partido Comunista Mexicano, organización de larga trayectoria que, a pesar de su siniestro pasado estaliniano, había sido capaz de transformarse.

El Partido Comunista, que había estado al borde de la extinción durante los años cuarenta y cincuenta, vivió una sacudida interna

<sup>8</sup> Existen varios trabajos sobre Acción Nacional; un libro pionero es el de Donald J. Mabry, *Mexico's Accion Nacional: a Catholic Alternative to Revolution*, Syracuse University Press, New York, 1972. En español existen dos trabajos generales sobre el PAN: *Un PAN que no se come de Jarquín*, Uriel y Jorge Javier Romero, Ediciones de Cultura Popular, México, 1985 y *El PAN* de Nuncio, Abraham, Nueva Imagen, México, 1986.

con el movimiento ferrocarrilero de 1958-60 y a partir de entonces se vió inmerso en un profundo proceso de transformaciones en los que acontecimientos externos como la revolución cubana o la primavera de Praga tuvieron no poca influencia, sin embargo fueron el movimiento estudiantil de 1968, la radicalización de los universitarios y el movimiento guerrillero de los setenta los hechos que llevaron al viejo partido a cambios que lo revitalizaron y vincularon a sectores estudiantiles e intelectuales de clase media, por lo que para 1978 era una fuerza capaz de conseguir apoyos y representar a un sector significativo, aunque reducido, de la sociedad mexicana.

La prueba de las elecciones de 1979 la pasó el PCM con bastante éxito, ya que logró el tercer lugar en las preferencias electorales y obtuvo cerca del 5%, resultado muy importante si se toma en cuenta la larga ausencia de partidos en los comicios mexicanos.

La lógica de sus transformaciones internas llevó a los comunistas a encabezar un ambicioso proyecto de unidad de izquierda del que surgiera un partido socialista moderno, capaz de aprovechar exitosamente las nuevas condiciones que la reforma planteaba; parecía que la tendencia era hacia la lenta constitución de un sistema de partidos que paulatinamente iría abriendo mayores espacios democráticos, en un ámbito en el que la hegemonía del partido del Estado no era puesta en duda. México vivía los últimos momentos del auge petrolero y el "estilo" de los años setenta, con sus grandes movilizaciones contestatarias permeaba aún el ambiente político.<sup>9</sup>

Surgió así el Partido Socialista Unificado de México, como una opción que recogía la larga experiencia de los comunistas pero en donde también ocupaban un lugar las nuevas corrientes de la izquierda surgidas de la experiencia del 68 y de las luchas políticas y sindicales de los setenta, además de otros pequeños grupos que en diversas épocas habían roto con el PCM y que ahora volvían a buscar la unidad con él. Parecía que el nuevo partido podría jugar un papel importante en la modernización del sistema político, las expectativas que en torno a su nacimiento se crearon fueron enormes y la

---

<sup>9</sup> El Partido Comunista ha sido estudiado por diversos autores, una historia oficial de la organización fue publicada por Martínez Verdugo, Arnoldo como coordinador bajo el título de *Historia del Comunismo en México*, Grijalbo, México, 1985. Sobre los orígenes del PCM se puede consultar también el libro de Paco Ignacio Taibo II *Bolshéviks*, Grijalbo, México, 1987.

campana electoral en la que se sumergi6 reci6n nacido fue brillante. Los resultados del 82 dieron al PSUM cerca de un mill6n de votos y ratific6 el tercer lugar que para la izquierda haba obtenido el PCM en 1979.

Sin embargo, el PSUM no tuvo la capacidad de adaptarse a las condiciones cambiantes que la crisis impuso a la sociedad mexicana; los vicios internos, heredados de la vieja tradici6n catec6mena de la izquierda, provocaron en la organizaci6n una profunda escisi6n en 1985 de la cual no se pudo recuperar; los conflictos internos le significaron un retroceso en los resultados de las elecciones de aquel a6o y a partir de entonces el partido no pudo encontrar un tono discursivo que lo reencontrara con su incipiente corriente electoral. El deterioro progresivo de su vida interna y su incapacidad para construir una propuesta programática medianamente s6lida, condujeron al PSUM al colapso.

La soluci6n que encontr6 la dirigencia socialista para superar la crisis fue volver a provocar un proceso de unidad con otras fuerzas de izquierda. De ah6 naci6 el Partido Mexicano Socialista, con el cual pretendi6 la izquierda m6s definida enfrentar las elecciones de 1988; confluían en 6l, adem6s del PSUM, peque6os grupos que se habían mantenido al margen de los procesos electorales pero que ya para entonces habían visto que la marginalidad conducía a la extinci6n. Entr6 tambi6n a formar parte de la nueva organizaci6n el Partido Mexicano de los Trabajadores, fiel exponente de lo que haba sido la izquierda no comunista de los setenta y que, con 6xito limitado, haba participado en las elecciones de 1985. Se trataba de una organizaci6n d6bil en sus definiciones ideol6gicas e inconsistente programáticamente que haba aglutinado a reducidos sectores de intelectuales y trabajadores; era m6s la personalidad de su dirigente —Heberto Castillo, preso político despu6s del 68 y con prestigio entre los intelectuales radicalizados—, que la fuerza real de la organizaci6n.

El Partido Mexicano Socialista, con grandes problemas de integraci6n y con Castillo como candidato a la presidencia, se dispuso a enfrentar la campana electoral de 1988, cuando sobrevinieron los acontecimientos que trastocarían el apacible camino que parecía recorrer la lenta construcci6n de un sistema de partidos, pero que sobre todo meterían en un profundo brete a la izquierda.

Durante todo el a6o de 1987 se fue gestando dentro del Partido Revolucionario Institucional la mayor escisi6n de los 6ltimos 35

años Durante todo el largo periodo del llamado desarrollo estabilizador, el partido del Estado había sido capaz de evitar grandes rupturas entre sus miembros gracias a que su hegemonía casi absoluta en los procesos electorales le había permitido mantener lealtades políticas a través del reparto de posiciones de poder tanto horizontal como verticalmente; la estructura priista, esa compleja red de intereses clientelares en la que se sustentaba la estabilidad política mexicana, había demostrado que la única vía para acceder al poder era la disciplina. Sin duda, el control de los procesos electorales era un factor sustancial para que la lógica de este sistema funcionara. Las pequeñas disidencias locales podían canalizarse a través de partidos como el Auténtico de la Revolución Mexicana o el Popular Socialista, que no representaban una real oposición y a los que el tópico ha llamado paraestatales.

La maquinaria priista, compleja y atravesada por múltiples contradicciones, había sido eficiente para mantener el control de la sociedad durante los años de crecimiento económico, las organizaciones de masas corporativizadas, a pesar de que en algunos momentos habían hecho uso de la fuerza que el Estado les daba para romper movimientos disidentes, gozaban de legitimidad gracias a que eran gestoras relativamente eficientes de las demandas de sus agremiados. Sin embargo, la crisis deterioró rápidamente las bases sobre las que se había sustentado ese sistema y las rupturas comenzaron a ser evidentes precisamente en los procesos electorales. Como ya he dicho, primero fue la derecha en los estados del norte la que capitalizó las primeras fracturas del control priista sobre los comicios; empero, en 1987 la crisis alcanzó al propio aparato del partido oficial.<sup>10</sup>

La Corriente Democrática, que surgió como un simple grupo de discusión entre priistas más o menos de izquierda, se transformó en una disidencia organizada que contaba entre sus filas al embajador de México ante la ONU, exsecretario de educación y exsecretario del trabajo Porfirio Muñoz Ledo, pero sobre todo tenía al exgobernador de Michoacán Cuauhtemoc Cárdenas, hijo del último mito que ha creado la historia oficial mexicana.

<sup>10</sup> No existe, hasta ahora, un análisis que estudie en toda su complejidad histórica al partido oficial; Garrido, Luis Javier, en *El Partido de la Revolución Institucionalizada* analiza sólo las etapas del PNR y el PRM. Por su parte, Pablo González Casanova hace una interpretación muy interesante del carácter estatal del partido en el ensayo "El partido del Estado y el sistema político", *El Estado y los Partidos Políticos*

La corriente, que en un principio trató de hacer política sin romper con el PRI, adquirió sus auténticas dimensiones cuando, después de un intento fallido de influir en la sucesión presidencial todavía dentro del partido oficial, rompió y lanzó la candidatura de Cárdenas a través de los pequeños partidos que hasta entonces habían sido leales al régimen. Tanto el PPS como el PARM y el impredecible Partido del Frente Cardenista para la Reconstrucción Nacional, sucesor de aquel Partido Socialista de los Trabajadores que había obtenido su registro con la reforma de 1978, y que fluctuaba entre la provocación y el apoyo acrítico a los gobiernos priistas, hicieron suya la candidatura de la corriente e iniciaron una campaña que pronto superaría todas las previsiones que en torno a ella se hicieron entonces.<sup>11</sup>

### Seis de julio, ¿hora cero?

La campaña de Cárdenas comenzó a crecer como una bola de nieve y a su paso arrastró no sólo muchos de los mitos sobre los que se sustentaba la unidad del PRI, sino que arrazó con la incipiente unidad del PMS, que pretendía mantener la candidatura de Heberto Castillo a pesar de que cada vez era más evidente que su posible base de apoyo se había trasladado hacia Cárdenas.

Finalmente, el PMS retiró a su candidato y se sumó a la candidatura de Cárdenas lo suficientemente tarde como para que la Comisión Federal Electoral pudiera argüir que las boletas electorales ya estaban impresas, por lo que el nombre de Castillo apareció aún cuando ya no aspiraba a la presidencia.

La fuerza que adquirió la coalición que apoyaba al exgobernador de Michoacán fue inusitada, al grado de que ganó evidentemente en cinco estados de la república y pudo sostener una importante movilización poselectoral que reclamaba claridad en los resultados electorales bajo el supuesto de que el candidato opositor había ganado.<sup>12</sup>

El PRI, que por su parte había postulado a Carlos Salinas de Gortari, Secretario de Programación y Presupuesto del gobierno de Mi-

<sup>11</sup> Cfr. *La Corriente Democrática*.

<sup>12</sup> Sobre la campaña de Cárdenas y sus consecuencias véase en este mismo volumen el trabajo de Durand, Víctor Manuel.

guel de la Madrid, a pesar de que utilizó los métodos tradicionales de manipulación del voto para maquillar de alguna manera los resultados que no le habían sido del todo favorables, tuvo que reconocer que la coalición cardenista había ganado la elección presidencial en el Distrito Federal y en otras cuatro entidades, además de aceptar que había perdido el control de la cámara de diputados en lo que se refiere a posibilidades de reforma constitucional y que se había roto su larga unanimidad en el Senado; el propio candidato Salinas dijo unos días después de la elección que se habían terminado los tiempos del partido prácticamente único y reconocía la necesidad de modificar los procedimientos electorales, de manera de que los resultados fueran claros y aceptados por todos los contendientes, ya que la sociedad exigía un proceso de democratización. Las movilizaciones poselectorales presentaron una imagen de un electorado que estaba decidido a defender su voto y que ya no estaba dispuesto a dejarse defraudar. Los dirigentes de la Corriente Democrática, que ya para entonces tenían fuertes fricciones con la mayoría de sus aliados, excepción hecha del PMS y una pequeña corriente llamada Movimiento al Socialismo, creyeron ver en la respuesta popular a la manipulación electoral el fin de la legitimidad priista y centraron su estrategia en considerar al gobierno electo como un gobierno de facto con el que no se debería negociar.

Los últimos meses del gobierno de De la Madrid se caracterizaron por una fuerte impugnación popular a los resultados oficiales de la elección presidencial y en la Cámara de Diputados, donde por primera vez la oposición contaba con cerca de la mitad de las curules, el ambiente era de franco enfrentamiento, al grado de que durante el sexto informe de gobierno de De la Madrid la oposición, sobre todo la que se había aglutinado en torno a la candidatura de Cárdenas, pretendió interpelar al Presidente y abandonó violentamente la sesión, en un acto inusitado en la tradición de la Cámara de Diputados.

El ambiente en el que tomó posesión Carlos Salinas de Gortari imponía de nuevo la discusión sobre la necesidad de una nueva reforma política que incluyera el tema del respeto al voto y el del control que sobre los órganos electorales; tanto el PAN como el Frente Democrático Nacional (nombre de la endeble coalición cardenista, que estallaría poco después) reclamaban el respeto indiscutido de sus triunfos y la autonomía de los órganos electorales con respecto al gobierno.

En su discurso al asumir la Presidencia de la República, Salinas de Gortari incluyó la cuestión de la democratización como uno de los cuatro pactos sobre los que basaría la recuperación de la legitimidad deteriorada; lo mismo se repitió en el Plan Nacional de Desarrollo, donde se reconocía como necesidad imperativa el darle claridad a los resultados electorales.

Para el Plan, la modernización económica dependía en buena medida de la capacidad que se tuviese para impulsar la modernización política y se entendía ésta como un proceso que tenía como puntos nodales por una parte el perfeccionamiento del sistema electoral, de manera que los resultados fueran claros y aceptados por todos, y por otro lado, la creación de espacios de acuerdo social nuevos, donde se negociaran las políticas concretas, y que irían –por lo menos esa era una posible lectura del documento– sustituyendo paulatinamente a los acuerdos corporativos. Este último punto dejaba implícita la necesidad del Estado de reconocer interlocutores nuevos o hasta entonces marginados por su carácter no oficialista.<sup>13</sup>

Por otra parte, el nuevo gobierno asumió la necesidad de legitimarse a través de acciones que le permitieran recuperar la credibilidad perdida después de las elecciones; las aprehensiones del líder petrolero Hernández Galicia y del presunto responsable del fraude de 1987 en la bolsa, A. Legorreta, le permitieron a Salinas rodearse de un aro de hombre decidido; también frente al conflicto magisterial demostró el Presidente capacidad de respuesta.

La posición de la oposición frente a la nueva situación comenzó a diferenciarse. Mientras que el Frente Democrático Nacional mantenía la tesis de la ilegitimidad inmerso en una profunda crisis interna, Acción Nacional optaba por formar una suerte de *shadow cabinet* y se disponía a jugar el papel de la oposición dispuesta a incidir en las decisiones gubernamentales y capaz de negociar desde posiciones de fortaleza con un gobierno que requería de acuerdos que le permitieran –por ejemplo– impulsar reformas constitucionales.

Así, el seis de julio de 1988 se convirtió, desde la visión mitificada que mantenía la izquierda, en el punto de partida para la transición a la democracia. Todo avance anterior, la experiencia electoral –pequeña pero importante– acumulada por las organi-

<sup>13</sup> Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.

zaciones socialistas, la ampliación de los espacios de representación que se había considerado en su tiempo una conquista de los movimientos populares, todo aquello, pasó a un segundo plano frente a la magnitud de lo ocurrido en torno a las elecciones del 1988.

La embriaguez del relativo éxito electoral de la izquierda impidió ver que era lo que realmente había pasado entonces; fueron poco frecuentes los análisis que pretendieron ver los resultados electorales más como la manifestación de un conjunto de fenómenos —efectos políticos de la crisis al fin y al cabo— que como momento fundacional de la democracia mexicana.

Después de los comicios, la izquierda perdió el rumbo e hizo una lectura inexacta de las consecuencias de los resultados electorales, ya que partió de la base de que se habían operado cambios irreversibles en el comportamiento político. Se creyó ver el desmoronamiento del régimen de partido de Estado de la noche a la mañana, sin advertir que a pesar del enorme deterioro que éste había sufrido en los últimos años, existían aún vínculos corporativos y clientelares lo suficientemente fuertes como para hacerlo sobrevivir al momento crítico que las elecciones y las movilizaciones posteriores habían marcado; ciertamente el seis de julio significó un momento importante que hizo evidente que la vida política del país se encontraba inmersa ya en un proceso de transición, pero en el análisis de la izquierda la fecha se convirtió en el momento fundacional de la democracia mexicana. Por otro lado se pensó que el voto por Cuahutemoc Cárdenas era un voto por la izquierda para todas las elecciones posteriores y que por fin había nacido una corriente electoral sólida; se dijo que había nacido un partido sin ninguna base orgánica y contando sólo con el voto por un candidato en unas elecciones concretas; se creyó ver en los ciudadanos movilizados para defender su voto a una masa capaz de provocar la ingobernabilidad y con esa base se proclamó la ilegitimidad del régimen.

La izquierda, que por primera vez en mucho tiempo había logrado impulsar una candidatura común a la presidencia y había logrado resultados muy importantes a pesar de la manipulación de los votos, tenía ante sí un conflicto muy serio, ya que las organizaciones que participaban en el FDN eran muy heterogéneas y tenían intereses muy diversos. Envanecidos por su fuerza circunstancial, los dirigentes de la izquierda descalificaron a los nuevos gobernantes como interlocutores y optaron por una estrategia antisistema

en lugar de avanzar hacia un auténtico compromiso por la democracia donde la negociación se hiciera desde posiciones fuertes, dignas, pero con voluntad de concertar con todas las fuerzas sustantivas. Se proclamó, en suma, la muerte anticipada del régimen priista y el nacimiento de una fuerza capaz de sustituirlo en el poder cuando ninguna de estas dos cosas había ocurrido aún.

Las consecuencias de estos errores de análisis no se hicieron esperar y el anunciado partido resultó una organización inmadura y con vínculos poco sólidos. Las alianzas que se habían dado en torno a la candidatura de Cárdenas resultaron completamente circunstanciales y finalmente la Corriente Democrática más el PMS y algunos otros pequeños grupos formaron el Partido de la Revolución Democrática, mientras que el PPS, el PARM y el PFCRN siguieron cada uno su propio camino, Aguilar Talamantes, maestro de la oportunidad, supo aprovechar las ventajas que le daría una defeción del cardenismo en el momento propicio y el Frente Democrático Nacional estalló en pedazos cuando el Partido de la Revolución Democrática no terminaba de nacer.

Había dos ámbitos donde se esperaba que rindiera frutos la estrategia antisistema; por un lado, se creía que el PRD iba a ser el receptor de un flujo de sufragios abundante, resultado de la consolidación de la corriente electoral cardenista; por otra parte, se tenía la expectativa de que la impugnación de resultados electorales fraudulentos fuera lo suficientemente fuerte como para que el precio de robar nuevamente en los procesos electorales fuera impagable para el régimen. Sobre estos dos supuestos se construyó la estrategia del PRD en detrimento de la construcción orgánica y programática del partido y sin buscar las condiciones para lograr un diálogo que permitiera avanzar en el proceso de reforma democrática. Los dos supuestos resultaron por lo menos parcialmente falsos.

Por su parte, el régimen se encontró ante la necesidad de reconstruir una legitimidad muy deteriorada. Pocos días después de las elecciones, el propio candidato Salinas declaró que había terminado el régimen de partido prácticamente único y tanto las estructuras estatales de control político como el aparato priista se vieron fuertemente golpeadas por los resultados electorales y la movilización ciudadana en defensa del voto. A partir de ese momento se comenzaron a delinear las diferentes actitudes con las cuales se pretendía enfrentar la crisis. Por un lado estaban quienes, desde una posición modernizadora, manifestaron su disposición de abrir

el diálogo con todos los actores, de manera que se pudiera establecer un compromiso nacional para la transición; por otro, los que desde una posición de defensa de privilegios comenzaron a presionar para que las únicas modificaciones posibles fueran aquellas que les permitieran mantener el monopolio del poder aun a costa de un posible estallido social.

### **Las piedras en el camino de la transición**

Las elecciones de julio de 1989 en Baja California y Michoacán fueron la prueba para las estrategias políticas de las diversas fuerzas. El Presidente emprendió la vía de la legitimación a partir de acciones de gobierno, mientras que Acción Nacional —desde la perspectiva que brindan cincuenta años de experiencia electoral— optaba por reconocer la legitimidad de las nuevas autoridades y aceptaba el dialogo propuesto por el régimen para capitalizar de la mejor manera la apertura que se anunciaba como necesaria.

Al régimen, empleado de lleno en llevar adelante un proyecto duro de modernización económica, se le presenta la necesidad de abrir los mercados políticos, de tal manera que éstos no se conviertan en una presión que pueda poner en peligro la viabilidad de toda la estrategia. Sin embargo, requería de las fuerzas sociales el reconocimiento de que el elemento central que regiría cualquier rumbo que tomaran las reformas, sería el propio Estado.

Acción Nacional aceptó la petición del régimen y otorgó el reconocimiento. A cambio obtuvo la promesa de que sus triunfos claros serían respetados.

Por su parte, el PRD pretendió imponer condiciones sobre la base de continuar las movilizaciones y lograr una votación contundente a favor de sus candidatos, en los lugares donde Cárdenas había ganado en el 1988.

El acuerdo con el PAN le dio al gobierno capacidad de movimiento. Se podría entonces avanzar en la legitimación del régimen en su aspecto más débil sin que una derrota electoral pusiera en peligro todo el proyecto económico. En cambio, no se podía aceptar que la estrategia del PRD, basada en la supuesta ilegitimidad de Salinas, tuviera viabilidad alguna.

La atención pública se fijó sólo en las elecciones donde había posibilidades reales de que fuera derrotado el PRI, lo que realizaba

lo regional de las fuerzas opositoras. tanto Baja California como Michoacán habían sido ganados por Cárdenas en 1988, lo que hizo que al principio fuera tomada en cuenta la candidata del PRD a la gubernatura del primer estado. Sin embargo, pronto fue evidente su debilidad, ya que el PRD apenas si existía y no tenía ninguna implantación en la sociedad bajacaliforniana. Michoacán era, mientras tanto, el mítico baluarte de la popularidad cardenista. Sin duda, la personalidad del excandidato y el arrastre de algunos dirigentes del PRD en aquella entidad eran elementos que pesarían en los resultados electorales del dos de julio, pero lo cierto es que el partido no tenía una estructura que le permitiera enfrentar el fraude en condiciones adecuadas.

En estas condiciones, el gobierno tuvo la capacidad de manipular los resultados electorales de Michoacán, mientras que en Baja California se veía obligado —tanto por el compromiso al que había llegado con el PAN como por la capacidad de ese partido para vigilar la elección, en un estado menos complejo geográfica y políticamente que Michoacán— a reconocer el triunfo panista tanto en el Congreso local como en la gubernatura.

El impacto que el reconocimiento del triunfo electoral de la derecha tuvo sobre las estructuras del PRI y sobre sus fuentes tradicionales de legitimidad (el acuerdo entre los sectores sobre cuotas de poder, el manejo de apoyos políticos a través de clientelas, etcétera), fue absorbido a cambio del contenido legitimador, tanto frente al exterior como frente a la sociedad mexicana, de la medida.

El régimen se abrió a una derecha complaciente que aprobaba la política económica y aceptaba pactar las condiciones de la transición, en tanto que golpeaba a la izquierda que se mantenía en una actitud de relativa intransigencia. Mientras se respetó el voto en Baja California, en Michoacán el PRD fue incapaz de evitar un fraude llevado a cabo con la evidencia de épocas supuestamente terminadas el seis de julio de 1988.

La estrategia adoptada por el régimen pretendía, por una parte, abrir los mercados políticos ahí donde el proyecto económico no fuera puesto en duda, mientras que se cerraba a la oposición de izquierda. Por otro lado, mientras se actuaba de manera complaciente con un aparato priista —el de Michoacán— donde el control corporativo y clientelar era fuerte, en Baja California, donde las estructuras priistas eran más débiles, se imponía desde el centro el respeto al voto ciudadano.

Los resultados finales de las elecciones del dos de julio marcaron los límites de la estrategia antisistema del PRD. Por un lado, obtuvo muy pobres resultados en la mayoría de los comicios, mientras que por otro fue incapaz —a pesar de las movilizaciones populares y el reconocimiento logrado tanto entre los intelectuales como entre las otras fuerzas de la oposición— de revertir el fraude en Michoacán.

El éxito de su estrategia le permitió al gobierno llegar al periodo extraordinario de sesiones del Congreso, convocado especialmente para llevar adelante la reforma electoral, en condiciones de fortaleza, por lo que pudo mantener una posición relativamente inflexible. Ante el empantanamiento al que se llegó por la mitad del periodo extraordinario, el PAN de nuevo fue capaz de negociar un acuerdo en el que no sacrificaba principios fundamentales y obtenía, en cambio, un trato de privilegio por parte del gobierno.

La reforma legal que resultó retrocede en un aspecto fundamental: la representación proporcional. Mientras las sucesivas reformas desde 1963, habían ido corrigiendo lentamente la sobrerrepresentación del partido del Estado y la subrepresentación de las oposiciones a través de ir ampliando en favor de los segundos la relación entre diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y diputados elegidos por listas de partidos. Esta cuestión, que había sido siempre bandera primordial de la izquierda, no fue nunca tan importante para el PAN, este partido ha puesto siempre mayor énfasis en el respeto al voto como eje de la posible democracia mexicana, mientras que el problema de una representación inequitativa le ha resultado secundario.

En cambio, Acción Nacional consideró que se avanzaba, aunque fuera mínimamente en la claridad de las elecciones en un esquema que le favorece por tender al bipartidismo.

Después del periodo extraordinario de sesiones del congreso comenzó a perfilarse la posibilidad de un acuerdo entre el régimen y el PAN que permitiera abrir limitadamente los mercados políticos de manera que se constituyera un nuevo pacto donde existiera la alternancia en el poder, pero con la exclusión del PRD.

Sin embargo, no todo ha sido miel sobre hojuelas para Acción Nacional. La decisión de votar con el PRI las reformas constitucionales sobre las que se basará la nueva legislación electoral, le acarreó a la dirección panista una confrontación con cuadros significativos del partido que consideraron que con las reformas aprobadas no se avanzaba en los propósitos centrales de demo-

cratización que se habían planteado, tales como la salida del gobierno de los órganos encargados de organizar las elecciones o la creación de un tribunal de pleno derecho encargado de la calificación de los comicios; además, cuestionaron la estrategia "gradualista" de la dirección con el argumento de que le quitaba filo opositor al PAN.

Por su parte, Luis H. Alvarez, apoyado por la mayoría del Comité Ejecutivo y por Ernesto Ruffo —gobernador de Baja California— sustentó su posición sobre la necesidad de avanzar aun cuando fuera parcialmente, en el proceso democratizador, tenía a su favor el hecho de que su estrategia había dado como frutos el respeto al voto en Baja California y una carta de intención firmada por representantes del gobierno, donde se hacía explícito el compromiso del PRI de aceptar algunos de los puntos de vista del PAN en el nuevo código electoral. A los disidentes la carta de intención les pareció débil, pero en el Consejo Nacional de noviembre de 1989 ganó la posición de Álvarez y en marzo de 1990 éste fue reelecto como presidente del PAN, aun cuando la disidencia logró impulsar una candidatura opositora —la del dirigente jalisciense Jiménez Remus— que reunió el apoyo de una buena parte del Consejo Nacional, por lo que hubo que llevar a cabo cuatro rondas de votación antes de que Alvarez alcanzara el porcentaje requerido por los estatutos. La actual dirección del Acción Nacional parece haber adoptado una estrategia que conduzca a convertir el dialogo y la negociación en la base de una nueva cultura política nacional; por otra parte, la actitud del gobernador de Baja California parece orientada a demostrarle al régimen que el PAN es una oposición confiable. Hoy por hoy, y con cincuenta años de historia partidaria a cuestas, este partido es el único en nuestra escena política que se acerca a un partido político moderno y sin duda será pieza clave en la construcción de un auténtico sistema de partidos.

Sin embargo existe en el PAN el peligro de una fuerte crisis interna que podría destruir su unidad y dar al traste con sus posibilidades políticas. La lucha por la dirección del partido en el Distrito Federal muestra hasta que grado pueden ser irreconciliables las posiciones de las diversas corrientes.

El PRD, por su parte, fue el gran derrotado de la negociación sobre reforma electoral; los candados que el PRI impuso para que en caso de perder la mayoría absoluta de los votos no pierda el control de la cámara y la negativa a abrir en el Senado alguna

forma de representación proporcional estaban dirigidos precisamente contra aquel partido. El sentido de la reforma va más hacia nuevas formas de control de los procesos por parte del gobierno —de manera que se haga ahora por la vía legal lo que antes se hacía a través del trabajo sucio de la llamada alquimia electoral— más que a la apertura de nuevos espacios de representación. El PRD pierde con el código que parece se derivará de los cambios en la constitución porque es un partido con un aparato electoral inmaduro que difícilmente podrá pelear los votos distrito por distrito en unas elecciones de alcance nacional.

Para las elecciones municipales que se llevaron a cabo en Michoacán en diciembre de 1989, el PRD actuó con más madurez que en julio de ese año y obtuvo mejores resultados; por una parte fue capaz de ejercer mayor vigilancia sobre los comicios, a la vez que reclamaba solo los triunfos sobre los que tenía pruebas y adoptaba una actitud de negociación. De los triunfos reclamados por el PRD sólo en nueve pequeños municipios no le fue reconocida la victoria, mientras que en Uruapan fueron anuladas las elecciones.

El PRD pasó a gobernar así las poblaciones donde se reúne alrededor del 60% de la población del estado. Sin embargo, de nuevo se impuso una actitud de confrontación y militantes perredistas tomaron treinta palacios municipales, de los cuales en veinte no había reclamado el triunfo.

Por lo que toca a las elecciones de Guerrero, ahí la desorganización de la dirección perredista, atravesada por las diferencias insalvables entre las diferentes corrientes que lo forman, provocó que el partido no estuviera en capacidad de tener pruebas de los triunfos que reclamaba y perdió el control sobre las bases que tomaron alcaldías, con los resultados violentos que ese tipo de acciones suele acarrear.

A pesar de que algunos de sus dirigentes se muestran partidarios de participar en un proceso de negociación que conduzca a una transición pactada, en el PRD parece seguir imperando una cultura política de confrontación, heredada de la mítica tradición revolucionaria de la izquierda, donde los cambios hacen tabla rasa del pasado o no son. A pesar de que en él conviven diversas corrientes y de que en su seno también hay voces que desean una izquierda nueva que contribuya eficazmente a construir una democracia donde no se requiera liquidar al enemigo para existir, todavía está este partido lejos de ser la organización moderna de

izquierda que requiere el proceso de democratización. Prisionero de dos tradiciones autoritarias —la comunista y la de los disidentes priistas— el PRD no ha logrado construir una actitud que lo conduzca hacia la negociación y al diálogo.

El PRI, por su parte, se encuentra dividido; los fuertes resabios caciquiles que están enquistados en el campo mexicano, y que son una de las principales fuentes de sustentación priista, han roto muchos puentes que se hubieran podido establecer y han cobrado la vida de medio centenar de militantes perredistas.

Más allá de las características de la respuesta perredista, en Michoacán y Guerrero se hizo evidente que dentro del partido oficial existen fuerzas difíciles de controlar desde las estructuras de dirección partidaria o desde los gobiernos estatales, esas fuerzas se fundamentan en las estructuras locales —de aldea— de poder y son el esqueleto de la red de intereses clientelares sobre los que ha basado el PRI su fortaleza en el campo. Esas estructuras de corte caciquil no están dispuestas a ceder el poder después de simples llamados a la modernización. Pero también en la cúpula del PRI hay posiciones diversas sobre la actitud que el partido debe adoptar frente a los cambios que se están operando en el comportamiento electoral de los mexicanos, como muestra cabe contrastar el talante negociador del gobernador de Michoacán con la desafortunada actuación del gobernador de Guerrero, que contribuyó a aumentar el encono del conflicto en su entidad.

Es precisamente en la reacción violenta de los pequeños poderes locales donde radica ahora la mayor debilidad priista. Las posibilidades de modernizarse y convertirse en un auténtico partido político que dispute en igualdad de condiciones los puestos de elección, está en que pueda desmontar esa inmensa red de clientelas y logre hacerse de una corriente electoral ciudadana.

Pero no sólo en el campo enfrenta el PRI los límites de lo que ha sido hasta ahora su estructura; el sindicalismo corporativizado se ha convertido también en un gran lastre para la posibilidad de modernización priista. La paradoja a la que se enfrenta el partido radica en que desmontar la red clientelar y el sistema de cuotas de poder lo llevaría a perder cada vez más elecciones locales, pero el costo de mantener intocada la estructura se traduciría en una respuesta social cada vez más aguda en contra del fraude y por esa vía se podría llegar a rupturas violentas que podrían alcanzar las dimensiones de una crisis de gobernabilidad.

Parece inevitable que de una u otra manera el PRI deberá asumir los costos de dejar de ser un aparato de control político para convertirse en un auténtico partido; se trataría, en suma, de transformar los fundamentos mismos de la legitimidad del régimen; sin embargo, la posibilidad de una transición sin grandes sobresaltos estriba precisamente en que el PRI pueda transformarse.

Ahora es inimaginable en México un proceso de democratización al margen o por encima del partido oficial. El análisis de las perspectivas de la transición democrática debe tomar en cuenta el enorme cúmulo de dificultades que tienen que ser remontadas dentro del propio PRI; no es posible considerar simplemente que la apertura depende de la voluntad política del gobierno, ya que más allá de la actitud gubernamental están las inercias que impiden desaparecer de un golpe toda una cultura muy enraizada en los diferentes cuerpos sociales. Aún en el ámbito urbano, donde la idea democrática ha ido surgiendo en la misma medida en que se ha formado una actitud ciudadana, subsisten y se reproducen conductas clientelares que dificultan sobremanera el que sea respetado el triunfo que otorguen los votos; el caso de los vendedores ambulantes de la ciudad de México es un ejemplo de hasta donde los vínculos corporativos pueden ser obstáculo para la modernización de la convivencia política.

Sin embargo, el punto de partida debe ser una negociación seria entre las diversas fuerzas políticas que permita alcanzar un acuerdo nacional para la democratización; el gobierno debe convertirse en promotor de ese proceso y debe tender puentes que permitan avanzar en la recomposición del régimen, de manera tal que una derrota electoral del PRI no devenga en inestabilidad.

La apertura de los mercados políticos —que implica fundamentalmente garantizar condiciones de equidad a los contendientes y respeto al voto— se ha vuelto imperativa para hacer caminar el proyecto económico, ya que si los comicios siguen significando posibilidad de conflicto, los capitales difícilmente van a ser atraídos. Así, cualquier intento de reconstruir la economía mexicana sobre bases modernas debe considerar a la democratización como parte sustancial.

Empero, la transición —y ello es responsabilidad de los partidos— debe hacerse con la vista puesta en la realidad para lograr desmontar el entramado corporativo estatal y evitar que estalle violentamente. El tránsito hacia nuevas formas de organización de los grupos sociales

—aquello que se ha dado en llamar corporativismo societal— tiene que tomar en cuenta las razones históricas que generaron a ese monstruo tricéfalo que es el partido “de sectores”. Por ello, la negociación política que todavía se hace entre las organizaciones priistas debe trasladarse hacia otros espacios de acuerdo, donde no sean excluidos grupos de diferentes filiaciones partidarias.

### **Un proceso inconcluso**

La sociedad mexicana ha vivido en los últimos diez años un lento proceso de democratización que se ha visto intensificado entre 1988 y 1989. En los meses que han transcurrido desde las elecciones presidenciales han ocurrido una serie de acontecimientos que modificaron sustancialmente el panorama político; después del gran reclamo democrático que se expresó el seis de julio de 1988, el espectro partidario se ha ido recomponiendo y las diversas fuerzas han adquirido sus justas proporciones.

En el primer año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari ha sido cada vez más evidente que es posible avanzar hacia la democratización por el camino de la negociación y el diálogo, aun cuando los obstáculos no son menores, sin embargo también ha quedado claro que aún no existe el sistema de partidos capaz de impulsar una cultura política donde la cohabitación de tendencias diversas sea posible.

Durante 1989 cada partido tuvo la oportunidad de medir sus fuerzas y afinar sus estrategias; también el gobierno pudo demostrar hasta donde está dispuesto a avanzar en lo que se refiere a la democratización. Después de procesos electorales como el de julio en Baja California y los de diciembre en Guerrero y Michoacán parece quedar claro que los principales esfuerzos para impulsar una transición negociada han provenido de Acción Nacional mientras que los sectores más atrasados del PRI rural han representado los obstáculos más fuertes; el PRD, por su parte, ha quedado atrapado en su discurso antisistema y ha visto como su fuerza electoral no es tan sólida como parecía en los momentos posteriores a julio de 1988, cuando las fuerzas que después constituirían el PRD se presentaban a sí mismas como una mayoría nacional burlada y al acecho del poder, lo que les permitió sostener el discurso de la pretendida ilegitimidad del régimen.

El gobierno ha dado pasos muy medidos y ha propuesto una reforma legal que le permita mantener legalmente el control del legislativo en un ambiente político donde cada vez es más difícil burlar la voluntad ciudadana expresada en las urnas. A pesar de que reiteradamente ha expresado un voluntad negociadora, no ha sido unívoca su actitud frente a la cuestión democrática, mientras que en algunos sitios se ha respetado el sufragio, en otros se han utilizado los viejos métodos del fraude o se ha manipulado el padrón para favorecer a los electores priistas. La misma discusión en torno a la legislación electoral ha demostrado que las posiciones encontradas que se manifiestan en el aparato del partido oficial afectan al grupo gobernante y le imponen límites a una posible posición modernizadora que se inclinara por la apertura completa en un marco pactado con todas las fuerzas. El sistema de partidos que requiere una sociedad democrática apenas si está esbozado; sólo Acción Nacional se acerca a lo que podría ser un partido moderno. El PRD no ha logrado consolidarse ni programática ni orgánicamente y su implantación electoral es muy desigual, depende fundamentalmente de los votos campesinos de los estados más atrasados del país y —con las exenciones de la ciudad de México, donde todavía no ha tenido la oportunidad de probar su fuerza, y de Morelia— no ha logrado atraerse el voto urbano, de ciudadanos. Además, su endeble unidad partidaria, basada en una supuesta pureza radical lo ha conducido a adoptar una actitud política ambigua en la que predomina una línea contestataria e intransigente, pero que no le impide negociar ahí donde le conviene.

Por su parte, el PRI debe —para convertirse en un auténtico partido político— acabar con su estructura corporativa y desvincularse del Estado; esta es sin duda la tarea más difícil que se le presenta al proceso de democratización, ya que desarticular la red de poder priista equivale a replantear las bases de legitimidad del Estado mexicano contemporáneo; es por ello que esta es una cuestión que deben tener en cuenta todas las fuerzas políticas responsables, pues de otra manera la violencia podría repetirse en muchos procesos electorales y se correrá el riesgo de que ésta se generalizara.

En resumen, alcanzar un auténtico compromiso nacional entorno a la cuestión democrática requiere de fuerzas políticas maduras que sean capaces de dar paso a un sistema de partidos modernos, a través de los cuales se exprese la pluralidad nacional bajo reglas aceptadas por todos. Esto implica que más allá de la necesaria

voluntad política, se requiere alcanzar una legislación nueva capaz de trasladar la conflictividad poselectoral hacia instancias legales reconocidas como imparciales por todos los contendientes, pero también es imprescindible que los partidos alcancen un grado tal de madurez orgánica que les permita ser auténticas organizaciones de ciudadanos, donde las acciones incontroladas de grupos violentos esté desterrada

Se han dado pasos importantes, pero la democratización no sólo será producto de la voluntad y la acción de los actores políticos, sino que involucra cambios sustanciales en las formas de organización de la sociedad y en la cultura política misma. En la medida que logren ser desatados los nudos de la cultura autoritaria que aún perviven en la sociedad mexicana se podrá transitar hacia nuevas fuerzas de consenso social que le cierren el paso a una posible revitalización del autoritarismo de la que todos saldríamos perdiendo.



Este libro se terminó de imprimir en diciembre de 1990 en los talleres de *Dibujos e Impresiones, S.A. de C.V.* La tipografía y formación electrónicas estuvieron a cargo de *Definiciones Inteligentes, S.C.* En su composición se usó tipografía Baskerville de 14, 11, 10 y 8 pts. Se imprimieron 1 500 ejemplares.

