

EL ESTADO, LOS EMPRESARIOS Y LAS TRANSFORMACIONES DEL REGIMEN
POLITICO ADMINISTRATIVO. MEXICO 1970-1987.

Matilde Luna Ledesma.

Doctorado en Ciencia Política,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México.

México, noviembre 1989.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

Presentación.....V

Introducción.....1

PRIMERA PARTE. LA PERSPECTIVA TEORICO METODOLOGICA. 6

CAPITULO I. HACIA LA CONSTRUCCION ANALITICA DE LA MORFOLOGIA DE LA POLITICA DESDE UN ENFOQUE IDEOLOGICO INSTITUCIONAL.....14

I.1. La forma del estado.....16

I.1.1. La forma de la derivación logica del capital.....17

I.1.2. La forma "neogramsciana".....20

I.1.3. Los supuestos generales de la referencia "formas del régimen politico".....23

I.2. El régimen politico administrativo.....25

I.2.1. Formas y funciones del estado.....25

I.2.2. El "régimen politico" de Poulantzas.....34

I.2.3. Los elementos constitutivos del régimen politico.....37

I.3. La crisis de la forma y la forma de la crisis.....40

I.4. Los presupuestos basicos.....46

CAPITULO II. LA CENTRALIDAD DEL APARATO ADMINISTRATIVO COMO MODALIDAD DEL ESTADO CAPITALISTA.....50

II.1. El bonapartismo.....53

II.2. El "estado burocrático autoritario".....56

II.3. El "estatismo autoritario" y la "irresistible emergencia de la administración estatal".....63

II.4. El "corporativismo liberal".....66

Notas.....72

CAPITULO III. LA MATRIZ ANALITICA.....74

III.1. Crisis y transformación.....76

III.2. La definición de las condiciones institucionales.....78

III.2.1. La administración estatal.....79

III.2.2. Formas de representación.....85

III.2.3. La intervención estatal.....90

III.3. La dimensión ideológica.....92

III.4. Las estrategias de intervención política empresarial.....	94
III.5. La heterogeneidad de la clase.....	96
III.6. Las fuentes.....	98
Notas	99

**SEGUNDA PARTE. EL REGIMEN POLITICO MEXICANO Y LA
POLITIZACION
EMPRESARIAL.....100**

CAPITULO IV. LA ADMINISTRACION ESTATAL Y EL REGIMEN POLITICO (1940-1970).....	103
IV.1. Características generales del complejo político administrativo.....	105
IV.2. La cohesión burocrática y el régimen presidencialista....	109
IV.3. Sobre la formulación de las políticas públicas.....	111
IV.3.1. La estrategia "ad-hoc" <u>vs.</u> la planeación.....	112
IV.3.2. Sobre la naturaleza interventora del estado.....	117
IV.4. La consistencia de la unidad burocrática.....	122
IV.4.1. La red corporativa.....	122
IV.4.2. La ideología empresarial.....	130
IV.5. Un equilibrio inestable en el régimen político.....	133
Notas	138

CAPITULO V. EL CONFLICTO ENTRE EL GOBIERNO Y LOS EMPRESARIOS Y LA CRISIS EN LA ADMINISTRACION ESTATAL (1970- 1976).....	142
V.1. El contexto político.....	145
V.2. La política de concertación y la Comisión Nacional Tripartita.....	149
V.3. La ruptura de los equilibrios precedentes y la política del conflicto.....	152
V.3.1. La desinstitucionalización del estado intervencionista o los orígenes de la oposición populismo <u>vs.</u> eficiencia.....	154
V.3.2. La ruptura de la cohesión burocrática.....	159
V.3.3. La Comisión Nacional Tripartita y el conflicto.....	162

V.4. Los empresarios en las fronteras de la política. La constitución del Consejo Coordinador Empresarial.....	165
Notas.....	174
CAPITULO VI. RECONFIGURACIONES EN EL REGIMEN POLITICO ADMINISTRATIVO (1976-1982).....	
VI.1. Técnica y política en la estrategia gubernamental.....	180
VI.2. La planeación.....	184
VI.3. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.....	191
VI.4. Los empresarios, interlocutores privilegiados.....	195
VI.5. La Alianza Nacional Popular y Democrática para la Producción. Una nueva alianza ¿tripartita?.....	200
VI.6. Los inicios de la crisis.....	205
Notas.....	209
TERCERA PARTE. EL CONFLICTO POR LA NACIONALIZACION DE LA BANCA Y LA CRISIS DE REPRESENTACION.....	
CAPITULO VII. UN VACIO INSTITUCIONAL.....	216
VII.1. La nacionalización bancaria: una caracterización del conflicto.....	216
VII.2. Los caminos gubernamentales de la modernización.....	224
VII.2.1. El realismo económico como base de la negociación....	226
VII.2.2. La recuperación de las tradiciones institucionales....	230
VII.2.3. Hacia una nueva unidad político administrativa.....	232
VII.3. La tecnocratización de la política.....	234
Notas.....	236
CAPITULO VIII. DEL REALISMO ECONOMICO AL REALISMO DEMOCRATICO.....	
VIII.1. La emergencia de nuevas facciones políticas empresariales.....	241
VIII.1.1. Los antecedentes.....	243
VIII.1.2. La facción tecnocrática.....	245
VIII.1.3. La facción populista.....	248
VIII.2. Hacia un corporativismo liberal.....	250

VIII.2.1. La flexibilización de los controles corporativos.....	252
VIII.2.2. Naturaleza, forma y funciones de los organismos empresariales.....	261
VIII.3. Por una democracia bipartidista.....	270
VIII.4. Una terapia a fondo.....	275
VIII.5. La ideología empresarial: ¿Un caso de conservadurismo liberal?.....	283
Notas.....	287
CONCLUSIONES.....	293
APENDICE.....	314
Cuadro 1. Facciones políticas y organizaciones empresariales. Alineamientos políticos tradicionales en relación al gobierno.....	315
Cuadro 2. Participación del capital de los 59 grupos privados de base nacional en los diferentes sectores de actividad económica.....	316
Cuadro 3. Desincorporación de entidades paraestatales de diciembre de 1982 a noviembre de 1988.....	317
Cuadro 4. Principales áreas de actividad económica en que el estado dejó de participar, 1993-1998.....	318
Cuadro 5. Consejo Coordinador Empresarial. Facciones políticas y organizaciones empresariales.....	319
BIBLIOGRAFIA.....	320

PRESENTACION.

Este trabajo reúne un conjunto de resultados de una investigación tanto a nivel teórico como empírico, que parte de la preocupación por entender las complejas relaciones entre el estado y los empresarios en México, y en particular, la participación empresarial en el escenario político nacional a partir de los años setenta.

La estructura expositiva básica del problema que tiene este trabajo se concibió en 1987 y a partir de entonces se desarrolló bajo la dirección del Dr. Luis Aguilar, cuya cuidadosa lectura, sugerencias y críticas han sido muy importantes en ese desarrollo. La investigación tiene, sin embargo, una historia más larga a la que quiero referirme brevemente con los propósitos de exponer sus antecedentes, de apuntar sus aportaciones y limitaciones y de mencionar -a manera de reconocimiento- a aquellos otros profesores e investigadores que de muy diversas formas han contribuido al desarrollo de este trabajo y cuya influencia o apoyo no es en todos los casos perceptible en la exposición.

Procediendo cronológicamente, no podría dejar de mencionar la repercusión que en mi interés por los que tienen el poder tuvo John Saxe-Fernández. Aun cuando con temas que escapan del todo a este trabajo, Saxe-Fernández motivó mi preocupación por investigar esos sectores y las formas de dominación social y política tanto directas como más sutiles y complejas, en una época -principios de los años setenta- en la que la comunidad académica privilegió el

estudios de los grupos y las clases dominadas, y en la que por tanto había que recuperar ese espacio de reflexión.

Más adelante, y no ajeno al proceso político que se vivió en la primera parte de los años setenta en México, caracterizado (entre otras cuestiones) por un enfrentamiento entre el presidente Luis Echeverría y grupos empresariales, ese interés se volcó hacia el estudio de los empresarios bajo la influencia de Julio Labastida, quien analizaba el conflicto político propiamente dicho. Por la fuerza de la realidad, entonces, la identificación incuestionable entre poder económico y poder político comenzó a tambalearse. Junto con Ricardo Tirado y Sylvia Ortega, intentábamos identificar los intereses económicos de los protagonistas en el conflicto, así como conocer las organizaciones empresariales a las que representaban. Desde esta perspectiva, desarrollaría el primer trabajo sobre el tema, dedicado al Grupo Monterrey.

Se abría aquí un problema de importancia central: el de las complejas relaciones entre poder económico y poder político. Si bien esta cuestión ha sido una preocupación principal en la diversas investigaciones emprendidas sobre el tema, no tiene aún una respuesta cabal ni en términos teórico metodológicos, ni en términos empíricos. Tres factores han influido en la postergación de este problema. Al principio, la necesidad de contar con información básica sobre la composición del empresariado y su ubicación en la estructura económica, que daría lugar a la investigación desarrollada junto con Ricardo Tirado sobre los grupos privados nacionales y las empresas estatales en los años

La necesidad de profundizar teóricamente sobre la problemática del estado determinó mi estancia en la Universidad de Essex, Inglaterra, en el periodo 1980-1982, suspendiendo entonces el estudio del empresariado. Este desplazamiento temático coincidiría con la administración del presidente López Portillo, en el que los empresarios abandonan su beligerancia y el gobierno los intentos reformistas, al mismo tiempo que ocurren importantes transformaciones en el régimen político y administrativo en el marco del auge petrolero.

Las investigaciones teóricas de Bob Jessop sobre el estado capitalista contemporáneo y las de Ernesto Laclau sobre la ideología y el análisis del discurso, contribuyeron de manera relevante a reafirmar la importancia de las dimensiones institucional e ideológica (respectivamente), y a profundizar sobre su especificidad, aun cuando sus instrumentos de análisis y sus lineamientos metodológicos, sobre todo en el segundo caso, fueran todavía tentativos.

La inquietud por entender los notables cambios que venían ocurriendo en el régimen político administrativo en el gobierno del presidente López Portillo; la intuición de que dichos cambios estaban de alguna manera vinculados con el conflicto entre el gobierno y los empresarios del periodo 1970-1976, y de que habían repercutido en el comportamiento político empresarial que se suscita a raíz de la nacionalización de la banca en septiembre de 1982, influyeron tanto en la decisión de retomar el tema del estado y los empresarios en México, como en la de avanzar en el campo teórico desde esta perspectiva más específica.

Fue esta combinación de intereses y de hechos, conjuntamente con la insatisfacción con los modelos analíticos y explicaciones hasta entonces dominantes sobre el estado y la burguesía (incluyendo las propias), las que orientaron la preocupación por los temas de crisis y transformación, de las relaciones entre la administración y la política y de las relaciones corporativas desde la óptica de las organizaciones y del comportamiento político empresariales, y no de los sectores populares como había sido el caso sobre todo en los años setenta. Bajo un enfoque ideológico institucional, es en torno a estos temas -y aun cuando de manera todavía limitada- que se ubican las aportaciones más relevantes de este trabajo.

La beligerancia empresarial a raíz de la nacionalización de la banca, y la percepción común con otros estudiosos del tema de que aparecían cambios importantes en el comportamiento político de los empresarios, confluyeron para propiciar encuentros y discusiones -al calor del activismo empresarial- con otros investigadores interesados en esta problemática, entre ellos, Ricardo Tirado, Cristina Fuga y Salvador Cordero. Fue así que a principios de 1985 se formó el seminario en torno al tema "El gobierno y los empresarios", en el que han participado investigadores de diversas instituciones académicas, con el sólo propósito de contar con un foro de discusión sobre los acontecimientos que venían desarrollándose y los instrumentos analíticos para abordarlos. Este seminario, ha perdurado hasta la actualidad, aunque su composición y objetivos han variado en el curso de estos años.

Este foro de discusión sería central para afinar la visión desde la cual se aborda la participación política empresarial. En la configuración de esta visión en la que se distinguen diversas estrategias de acción política empresarial fueron muy importantes los trabajos elaborados con Ricardo Tirado, René Millán y Francisco Valdés sobre los empresarios en el periodo 1982-1985. Los intereses de Tirado en la actividad partidaria de los empresarios y sus diferencias internas, los de Millán y Valdés en la actividad político social y los míos en las estrategias corporativas y el campo de la formulación de las políticas públicas, se conjugaron para avanzar conjuntamente en el conocimiento de la acción política empresarial.

Además, también en el foro del seminario, las discusiones con Cristina Fuga, Ricardo Yoselevsky, Graciela Guadarrama, Ma. Amparo Casar, Teresa Incháustegui, Gabriel Gaspar, Leonardo Valdés, Celso Garrido y Edmundo Jacobo, alimentaron en muy diversos sentidos y momentos el desarrollo del tema de la participación política empresarial.

Respecto a la primera parte del trabajo, correspondiente a la exposición de la perspectiva teórica, una primera visión fue discutida con Bob Jessop, quien reconociendo la importancia y particularidad de las formas de administración estatal, como complemento de su definición de estado en términos de una articulación institucional de formas de representación e intervención estatal, contribuyó, a través de la discusión, a precisar diferentes niveles o dimensiones de la organización

burocrática, lo que permitió una visión más rica de las relaciones entre la administración y la política.

Una segunda versión de esta primera parte del trabajo fue revisada por Alejandro Gálvez, quien atinadamente apuntará la influencia de los grandes cambios y problemas económicos en el devenir del estado contemporáneo y señalará otras corrientes teóricas y autores que proporcionaban instrumentos analíticos para abordar algunos de los aspectos inscritos en la perspectiva teórica.

En relación a esta misma primera parte del trabajo, las investigaciones de Fernando Castaños en torno al análisis del discurso, aun cuando enfocadas a otros temas, contribuyeron a definir los lineamientos metodológicos para abordar la dimensión ideológica del problema bajo estudio.

En cuanto al tema de los empresarios, los conocimientos, la discusión y el mismo trabajo de investigación realizado con Ricardo Tirado, han sido una parte básica en este texto.

Como ya se mencionó, en lo que concierne a la estructura y desarrollo del trabajo que aquí se presenta, las cuidadosas y críticas lecturas de Luis Aguilar han sido centrales en la exposición del tema.

Por último, la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales propició la discusión inicial de algunas ideas e hipótesis contenidas en el trabajo, y los seminarios de los profesores Luis Aguilar, José Luis Orozco y Raúl Cardiel, contribuyeron de diversas formas al desarrollo del trabajo. Las observaciones a la versión final de Ricardo Uvalle,

Cristina Fuga y Alicia Ziccardi, han permitido un planteamiento más rico y cuidadoso de algunos problemas. El Instituto de Investigaciones Sociales, brindó asimismo un apoyo sustantivo en las diferentes etapas de elaboración del trabajo. Quiero expresar un especial agradecimiento a Manuela García a cuyo cargo estuvo la captura y recaptura del texto y a Romulado Vitela.

En suma, de múltiples discusiones, de la experiencia de elaboración de trabajo colectivos, de numerosos autores y colegas, y de la propia riqueza de los acontecimientos que va imponiendo nuevos retos al análisis, se ha nutrido este trabajo. Sus debilidades son, sin embargo, de mi sola responsabilidad.

Para terminar, puede decirse que con esta investigación se buscó ir más allá de generalizaciones o tautologías en torno al estado y la burguesía en México. Este objetivo se cumplió sólo parcialmente porque se hizo visible la falta de instrumentos de análisis, de estudios empíricos y de trabajos históricos sobre esta problemática tan amplia. Pero estas ausencias, sólo podrán ser cubiertas en un plazo más largo y de manera colectiva. En una época de búsqueda ante el resquebrajamiento de los paradigmas establecidos y de cambios sustantivos en la realidad que han dado lugar a una enorme producción teórica y empírica, tal situación resulta paradójica, quizás porque aún no se produce una síntesis.

Es por ello que se adoptó entonces la estrategia de construir un esquema analítico acorde con un conjunto de principios teóricos (más que una teoría específica que operara como camisa de fuerza), capaz de ordenar y de dar cuenta de un conjunto limitado de hechos, de relaciones y de cambios. Bajo el tema general el

estado y los empresarios en México, el trabajo se introduce así en la morfología de la política, con la convicción de que las instituciones y los valores son constitutivos de nuestra realidad social y política: que afectan las relaciones sociales.

Esta perspectiva no descalifica otras visiones, centradas por ejemplo en las funciones o los individuos, intenta simplemente explorar la manera en que las condiciones ideológico institucionales o las formas de organización y los valores dominantes en una formación social y en un momento dado, afectan el conflicto político, a la vez que éste incide en la modificación de esas condiciones y en las transformaciones del empresariado como fuerza política. Subyace en el trabajo, la preocupación de desagregar categorías y conceptos tan abstractos y globalizadores como los de estado, burguesía y crisis de hegemonía.

Puede decirse que aquí se presenta una primera aproximación a estos problemas: al estudio de las complejas relaciones entre el gobierno y los empresarios en el México actual o de la manera en que las instituciones y los discursos inciden en la actividad política empresarial y ésta los modifica. Se trata de un trabajo que proporciona claves para futuras investigaciones más finas o más amplias, que habrán de refutar, complementar o consolidar un conjunto de propuestas aquí contenidas y, en lo que a mí respecta, en las que muchas de las críticas y las sugerencias de otros colegas que no han podido incluirse, serán retomadas.

Introducción.

La presencia empresarial en la escena política nacional constituye uno de los aspectos más sobresalientes del proceso político mexicano de la década de los ochenta. El propósito de esta exposición es contribuir al análisis y comprensión de este fenómeno y de sus antecedentes inmediatos, desde la perspectiva de un enfoque ideológico institucional.

El objetivo principal es identificar en el periodo 1970-1987, las transformaciones del régimen político administrativo que norma las relaciones entre el estado y los empresarios y del empresariado como fuerza política, a través del análisis de las intervenciones políticas de los empresarios y el gobierno, y particularmente de sus conflictos, y de las fórmulas institucionales surgidas en estos años, así como proveer el instrumental analítico para abordar el problema.

Tres son las ideas iniciales en torno a las cuales se estructuró la investigación. La primera es que una dimensión determinante de las relaciones entre el gobierno y los empresarios a partir de los años setenta, es la del debate o la lucha político ideológica por redefinir las formas que rigen esas relaciones, debate que tiene implicaciones para la acción política empresarial, en la constitución del empresariado como fuerza política y en la morfología del régimen político y administrativo en el que se inscriben las relaciones más amplias entre el estado y la sociedad en general.

La segunda idea preliminar del trabajo es que la administración estatal ha sido central en la conformación de las relaciones entre el estado y los empresarios y que por lo tanto la caracterización y el análisis de la presencia política empresarial, requiere incluir el tema de la administración y la política como uno de sus ejes centrales.

En tercer lugar, cabe destacar que un hecho que marca de manera singular el periodo bajo estudio es la crisis económica, que remite a fenómenos tanto internos como externos, y cuya incidencia ha sido importante en el proceso que es objeto de esta investigación.

En el plano más general del trabajo, se integran dos tipos de dimensiones: la institucional, que constituye el eje analítico central, y que se estudia en términos de formas dominantes de representación, intervención y administración estatal, y la ideológica, que se refiere básicamente a dos conjuntos de problemas: a los valores en los que se sustenta el régimen político y a la lucha por la definición de sus contenidos específicos, y a los elementos del discurso político que marcan las fronteras entre lo privado y lo público, que diferencian o identifican al gobierno y los empresarios y a éstos entre sí. La dimensión económica, es sólo considerada en la medida en que afecta el entorno ideológico institucional.

El énfasis en la administración estatal responde a la importancia que ha tenido como arena política: como terreno de lucha, de negociación y de formación del consenso, y en la configuración misma del régimen político mexicano, sobre todo en

lo que concierne a las relaciones entre el estado y los empresarios.

Es de particular interés definir con mayor precisión esta importancia, observar cómo se han modificado las estrategias de elaboración de las políticas públicas y los conflictos al respecto. Especialmente se analiza la trayectoria de la planeación como estrategia general de formulación de las políticas públicas, y el sentido de la oposición entre racionalidad "técnica" y racionalidad "política" para la toma de decisiones. Todo ello desde la perspectiva de las relaciones entre el gobierno y los empresarios.

En cuanto a las formas de representación, el análisis está centrado en la problemática del corporativismo, cuya importancia está íntimamente vinculada al tema anterior. El estudio comprende los organismos empresariales y las fórmulas gubernamentales de tipo corporativo implementadas durante el período, así como el propio debate ideológico en torno al "corporativismo". Se analiza además, cómo impactan al régimen corporativo las intervenciones empresariales en la política de partidos y en el ámbito de lo social (a través de la "acción cívica"), su discurso "democrático", y la reorganización de la economía nacional.

En lo que se refiere a la intervención del estado en la economía, se trata básicamente de definir sus orientaciones más generales y analizar el conflicto en torno al estado interventor en el marco de los problemas antes apuntados.

Se busca por último, identificar los elementos que permiten establecer diferencias significativas entre el empresariado y que

contribuyen a definir o redefinir diversas facciones políticas empresariales:

Desde una amplia perspectiva, el objeto de este trabajo es dar cuenta de la manera en que un conjunto dado de condiciones ideológico institucionales afectan la acción empresarial y de cómo los conflictos entre el gobierno y los empresarios repercuten en una nueva institucionalidad con sus propios problemas y tensiones. Este objetivo presupone que las instituciones y los valores no son una mera expresión deformada de la realidad sino que la constituyen.

La exposición de la investigación está dividida en tres partes. La primera, que contiene tres capítulos, incluye: la presentación de los presupuestos teóricos básicos que subyacen en el trabajo; la revisión crítica de un conjunto de modelos analíticos que han aludido a los problemas que en este trabajo interesa investigar, y la exposición de la matriz analítica que se propone en base a esos presupuestos, a dichos modelos y al propio objeto de estudio. La segunda parte, a través de tres capítulos, se refiere a las condiciones institucionales que se consolidan en el periodo 1940-1970, al conflicto entre el gobierno y los empresarios del periodo 1970-1976, y a las condiciones ideológico institucionales que se gestan en el periodo 1976-1982. En la tercera parte, que consta de dos capítulos, se analiza el conflicto por la nacionalización de la banca en septiembre de 1982 y se da cuenta de las transformaciones del régimen político administrativo y del empresariado como sujeto político, correspondientes al periodo 1982-1987.

Si en cuanto a la exposición histórica se sigue un orden cronológico general, los diferentes capítulos tienen, sin embargo, un estructura temática, de acuerdo a los problemas e intereses antes señalados.

Por último, cabe advertir que el trabajo tiene limitaciones importantes. Temas como el de las relaciones entre poder económico y poder político, el de las relaciones entre el capital y el trabajo, consideraciones sobre las dimensiones internacional y regional, o estudios de caso más finos sobre los problemas que se tratan en esta investigación no pudieron ser incluidos de una manera sistemática.

Se espera, no obstante, que el interés por desagregar categorías tan abstractas como las de estado, burguesía o crisis de hegemonía, que subyace en el objetivo de entender y dar cuenta de las complejas relaciones entre el gobierno y los empresarios en México, así como el interés por mostrar la importancia de las instituciones y los valores en la realidad social y política, puedan contribuir a investigaciones que opten por otras perspectivas teóricas, a estudios más amplios o a trabajos más específicos sobre los temas que aquí se abordan.

PRIMERA PARTE
LA PERSPECTIVA TEORICO METODOLOGICA

El propósito de esta primera parte es exponer las concepciones básicas que subyacen en el trabajo y los principales instrumentos analíticos con los cuales se aborda el problema de la investigación: las relaciones entre el estado y los empresarios desde la perspectiva de las transformaciones del régimen político administrativo y del empresariado como fuerza política.

Como advertencia de esta exposición es de señalarse que el interés y el compromiso principal del trabajo radica más en la comprensión del fenómeno bajo estudio, que en la discusión teórica propiamente dicha, lo que no excluye un intento a lo largo de los diferentes capítulos por afinar las categorías teóricas y los instrumentos de análisis de manera que permitan una visión de las relaciones complejas entre el estado y los empresarios en México.

Este interés limita la estrategia de investigación en tres sentidos relacionados: en primer lugar, no se trata de exponer de manera sistemática el conjunto de las alternativas teóricas disponibles sobre los problemas fundamentales que se abordan sino de una presentación crítica de los autores que directamente han inspirado o "conducido" este trabajo y a partir de los cuales se desarrolla el marco analítico que se propone. Esta limitación está además vinculada con una variedad muy amplia de problemas que se integran y que a su vez se encuentran referidos a discusiones teóricas tan diversas como la de la propia categoría de forma, las relativas al estado y al sistema político, a la relación entre administración y política, o la ideología y el análisis del discurso.

En segundo lugar, la literatura incluida comprende básicamente aquella que aparece a finales de los años setenta, cuando se deja sentir de manera determinante el impacto de diversos movimientos intelectuales que apuntan a la reconstrucción de la teoría política, abriendo nuevas perspectivas analíticas y planteando nuevos problemas que intentan capturar cambios importantes en la realidad del estado capitalista, realidad en la que de manera específica se insertan las transformaciones experimentadas en las últimas décadas por la formación social mexicana.

En tercer lugar, hay un uso marcadamente instrumental de categorías y conceptos. Esta flexibilidad sin embargo no excluye la búsqueda permanente de consistencia entre las concepciones básicas que subyacen en el trabajo y los instrumentos analíticos propuestos, de coherencia entre los componentes analíticos, y de referentes empíricos que contribuyan a especificar su sentido y al mismo tiempo los límites que enfrentan esos conceptos para explicar los procesos históricos.

Por otra parte y con el único propósito de orientar la lectura del trabajo más que de desarrollar una sólida argumentación, es importante dejar constancia aquí de las preocupaciones más amplias en las que se inscribe esta investigación, las cuales han determinado la adopción de un enfoque "ideológico institucional" del problema, esto es, referido al estudio de los principios de organización y los valores que norman las relaciones entre el estado y la sociedad (o en otros términos al estudio de la morfología de la política).

Al respecto puede decirse que el estudio de las cuestiones de carácter normativo ha sido muy controvertido en la historia de las ciencias sociales. En particular, desde finales de los años sesenta, este problema vuelve a resurgir con mayor fuerza poniendo en cuestión los tres grandes paradigmas de las ciencias sociales: el weberiano, el marxista y el de la denominada teoría empírica, los que tanto por razones teóricas como históricas experimentan desde entonces desarrollos notables. Tales desarrollos se encuentran en parte importante relacionados con el replanteamiento de las diferentes dicotomías en las que cada uno de ellos fundó el problema de la objetividad: la distinción entre hecho y valor, entre lo económico y lo político ideológico y entre teoría empírica y teoría normativa, respectivamente.

Una de las consecuencias más importantes de ese cambio ha sido el reconocimiento de la subjetividad como parte integrante de la realidad social. Si bien es innegable que este reconocimiento estuvo presente en diversas formas en los autores centrales de esos tres grandes movimientos intelectuales, puede distinguirse sin embargo un cambio cualitativo que retomándolos se ha orientado a formular teorías que más que ampliar el campo de la objetividad integrando elementos de la subjetividad, ha encontrado espacios de la realidad en los que tales dicotomías se disuelven.

Los estudios sobre el lenguaje no constituyen la única fuente del cuestionamiento de que ha sido objeto la fundamentación científica de la reflexión política, sin embargo puede decirse que han contribuido de manera sustancial a esa crítica, y han llamado la atención sobre las formas complejas en que los discursos, la

ideología y las instituciones son constitutivos de relaciones sociales y no meros estados subjetivos en la mente de los individuos los primeros o reflejos deformados de la realidad social las segundas.

En lo que respecta a la teoría empírica, destaca por ejemplo la corriente crítica de la concepción naturalista de las ciencias sociales que se estructura a partir de los estudios lingüísticos de Wittgenstein y Austin, dentro de la que se ha tratado de legitimar el estudio de cuestiones de carácter normativo, considerándolos fundamentales para teorizar sobre la vida social y política. Integrando el lenguaje y la acción, desde esta perspectiva se sostiene que las creencias que los seres humanos tienen acerca de ellos mismos y de otros son constitutivas de acciones prácticas (para una revisión amplia de esta corriente véase Bernstein 1979:55-114).

En lo que se refiere a la tradición marxista, puede mencionarse el movimiento post-estructuralista que en buena medida parte de las concepciones de Saussure sobre el lenguaje. Este movimiento pasa por la concepción de que el lenguaje, como otros sistemas simbólicos, es un sistema de signos que son arbitrarios y que por tanto su significado es construido socialmente. Esta idea llega al problema de la ideología que, de acuerdo con Althusser, no es meramente un conjunto de ilusiones, sino un sistema de representaciones (discursos, imágenes, mitos) que tienen que ver con las relaciones reales en las cuales la gente vive. Desde esta perspectiva, el destinatario de la ideología es el sujeto y la

función de la ideología es convertir individuos en sujetos (para una exposición amplia de esta corriente véase Belsey 1980).

Por último, cabría mencionar el proyecto de Habermas para la reconstrucción de una teoría crítica de la sociedad, que parte de las elaboraciones teóricas de la Escuela de Frankfurt. Su teoría de la "competencia comunicativa", como parte de una muy amplia teoría social, está de manera importante orientada a disolver los dualismos entre lo empírico y lo normativo, estableciendo una relación íntima entre verdad y libertad. Uno de los fundamentos de esta propuesta es la reformulación que hace Habermas del materialismo histórico (1981), en donde sostiene que como el trabajo y la dominación, el lenguaje es también un medio universal de la especie humana. Plantea así tres dimensiones de su teoría: el desarrollo de las fuerzas productivas, el desarrollo de formas organizativas y técnicas y el desarrollo y disolución crítica de sistemas de interpretación legítimos. Argumenta, que la forma emancipada de la vida, que es el objeto de la teoría crítica, es inherente a la noción de verdad: es anticipada en cada acto de comunicación (véase McCarthy 1976).

Estas perspectivas han abierto muchos problemas, entre ellos, el de la determinación de la eficacia de las instituciones y las prácticas discursivas. Esta investigación se inscribe en el marco de esta preocupación, partiendo simplemente del reconocimiento de que los valores y las instituciones conforman la realidad social y política aunque no son idénticos a ella, de aquí el interés primordial por desentrañar su sentido político.

Por último, es de señalarse que se comparte con otros autores la convicción de la "imposibilidad" de desarrollar una teoría general, lo que no niega la pertinencia de avanzar en el campo del conocimiento teórico.

Teniendo como fondo estas preocupaciones, el objetivo de esta primera parte del trabajo es presentar el esquema analítico que constituye el punto de partida para el estudio de las relaciones entre el estado y los empresarios desde un enfoque ideológico institucional, y cuyas piezas básicas provienen de principios teóricos ubicados en diversos niveles de abstracción, de las características generales del estado capitalista contemporáneo y del propio estado mexicano. Este esquema, se irá enriqueciendo y afinando en el curso de la exposición del problema.

Para fines de la presentación puede decirse que los valores y principios de organización que en el contexto de esta investigación definen al régimen político encuentran su punto de referencia más abstracto en la noción de forma estado.

El Capítulo I, contiene tres apartados principales que se refieren respectivamente a la concepción de tres nociones que emergen directamente del tema del trabajo: la de forma estado, la de régimen político y la de crisis y transformación, las cuales orientan la manera en que se estudia la relación entre el estado y los empresarios. Son de particular interés las indagaciones en torno al cómo del estado.

El Capítulo II, de carácter más histórico pero aún general, trata de las formas emergentes del estado capitalista desde los años sesenta en base a una revisión crítica de un conjunto de

autores que han puesto el énfasis en la creciente importancia del aparato administrativo y en su impacto político, y que aluden a la dimensión ideológica e institucional de esta problemática.

En el Capítulo III, se expone la matriz analítica que orienta la investigación y la exposición, y que se construye en base a las determinaciones más abstractas (Capítulo I) y generales (Capítulo II) y a las propias particularidades de las relaciones entre el estado y los empresarios en México y de sus transformaciones.

En lo que concierne a las concepciones básicas que subyacen en el trabajo, en el Capítulo I se distinguen dos posiciones que se perfilan en los años setenta para tratar el problema del estado capitalista. Ubicándose en un alto nivel de abstracción, ambas abordarían el problema de la forma estado desde puntos de vista radicalmente distintos aun cuando las dos estarían inscritas en la tradición marxista. Estas dos posiciones son la de la "derivación lógica del capital" en Alemania y la "neo-gramsciana" en Italia. En el primer apartado se comparan estos dos enfoques con el propósito principal de indicar el sentido de la noción de forma estado en el contexto de esta investigación.

En un nivel de abstracción menor, el segundo apartado trata de los elementos iniciales que se han considerado para estudiar el régimen político administrativo, y en el tercero se exponen los supuestos básicos que subyacen en el análisis de las transformaciones del régimen.

Puede observarse que de manera paralela a esa producción teórica más abstracta, en los años setenta se perciben con mucho mayor claridad cambios en el estado capitalista que se reflejan en

diagnósticos tales como el de la crisis del estado intervencionista y el corporativismo y la emergencia de un neoliberalismo; el de la decadencia de los regimenes parlamentarios y de los partidos políticos; el de la complejización de la sociedad y la política ante el surgimiento y proliferación de nuevos movimientos sociales, o el de los problemas de gobernabilidad.

De manera particular, el surgimiento de una nueva dimensión político estatal por definición asociada con un creciente papel de la esfera administrativa, fue captada por dos autores que se refirieron a distintas regiones: Guillermo O'Donnell, quien se concentrara principalmente en los países latinoamericanos con un relativo alto grado de industrialización, y Nicos Poulantzas, quien escribió básicamente en referencia a los países de Europa Occidental. Estos autores, respectivamente, caracterizaron al estado capitalista de los sesenta y los setenta bajo las nociones de "estado burocrático autoritario" y de "estatismo autoritario".

A pesar de la casi o total desconocimiento entre ambos y de diferencias en el desarrollo de sus argumentos, los dos coincidirían en adjudicar a la dimensión ideológica institucional un lugar central, en enfatizar la creciente importancia de la esfera administrativa (que en sus respectivos discursos estaría asociada a una creciente tendencia al autoritarismo estatal y a cambios en el modelo de acumulación), e implícita o explícitamente en desarrollar un instrumental analítico que permitiera la confrontación con las nuevas realidades.

También han aludido al problema de la administración estatal y a su impacto político desde una perspectiva institucional, aunque desde muy distintas posiciones políticas, los diagnósticos del "estado bonapartista" y de la "crisis de gobernabilidad".

En el Capítulo II, la presentación de estas cuatro caracterizaciones de las modalidades emergentes de las relaciones políticas en los años sesenta tiene por objeto ubicar en un contexto histórico geográfico más amplio las transformaciones del régimen político administrativo en México; apuntar un nuevo conjunto de problemas que resultan de las transformaciones del estado capitalista, y avanzar desde una perspectiva más histórica y a través de una revisión crítica del instrumental analítico que estas caracterizaciones incorporan, en la definición de la matriz analítica que se propone en el Capítulo III.

CAPITULO I. HACIA LA CONSTRUCCION ANALITICA DE LA MORFOLOGIA DE LA POLITICA DESDE UN ENFOQUE IDEOLOGICO INSTITUCIONAL.

I.1. La forma del estado.

Las normas (entendidas como principios de organización y valores) que rigen las relaciones entre el gobierno y los empresarios y que constituyen el objeto de estudio de este trabajo, tienen como punto de referencia más abstracto la categoría de forma estado y como campo de estudio la morfología de la política.

Con el propósito de indicar el sentido que la categoría de forma estado adopta en esta investigación, se procederá en este apartado a comparar dos modos de concebirla, que corresponden a dos enfoques en principio distintos. Esos son el enfoque de la derivación lógica del capital y el enfoque neogramsciano. En ambos, la forma estado constituye un elemento central de sus respectivos discursos teóricos que como se verá más adelante, en un punto llegan a entrelazarse.

Para contrastar estos dos enfoques se partirá de la oposición a través de la cual se construye el concepto de forma estado, por ejemplo, la oposición forma/contenido o forma/materia. Este procedimiento invoca dos problemas que aunque en el contexto de este trabajo no es posible responder de manera amplia y satisfactoria, serán considerados como guías en la comparación que se persigue. Estos dos problemas son la determinación de la naturaleza distinta de cada uno de los extremos de la oposición y el carácter de la relación que los vincula y que hace que la oposición sea significativa. La noción de forma estado adquiere entonces su significado en función de las distinciones que se

establecen y de la ponderación dada a diferentes oposiciones y relaciones.

I.1.1. La forma de la derivación lógica del capital.

Para esta presentación breve de la concepción de la forma estado en el marco del enfoque derivacionista, se ha tomado como base el libro de Tilman Evers (1971), El estado en la periferia capitalista. En este texto Evers desarrolla los presupuestos básicos de esta corriente de una manera amplia y creativa y apunta los problemas que este enfoque enfrenta en su expresión más reduccionista. Su visión crítica, lo lleva a reconocer la importancia de las formas o modalidades institucionales para el estudio del Estado y la política (para una visión más amplia de este enfoque véase Jessop 1982a:78-14).

Evers intenta derivar la forma del estado en la periferia capitalista a partir de la vinculación entre una teoría del subdesarrollo y una teoría del estado. En tanto que una teoría del estado en la periferia capitalista remite a un nivel de abstracción menor que la teoría que se ubica en el modo de producción, el autor empieza ya a bosquejar las dificultades del esquema para analizar una formación social específica.

Para tratar el problema de la forma, la relación central que esta corriente establece es entre lo lógico y lo histórico. Se trata de capturar las características esenciales de la forma estado, deduciéndolas lógicamente de la estructura y la dinámica del modo de producción, de manera que sea posible indicar "los

límites entre lo estructuralmente posible y lo imposible" (p. 48). El orden lógico comprende los elementos forma y función, porque es a partir de las necesidades del modo de producción que se estructura la forma básica del estado.

La forma general del estado es denominada "principio formal", que ubicada en el más alto nivel de abstracción se refiere a la existencia del estado como "encarnación ilusoria de un supuesto interés común" (p. 51). Las formas históricas son llamadas "formas institucionales", y lo que sería propiamente la "forma estado", se encuentra en un nivel de abstracción intermedio entre el principio formal y las formas institucionales.

Evers construye así una clasificación jerárquica en donde los objetos que pertenecen a una categoría menor son subconjuntos de los objetos de una categoría más alta. Es decir, diferentes formas estatales constituyen clases del mismo principio formal y diferentes formas institucionales constituyen clases de la misma forma estatal. Más aún, en tanto que la forma estado es el supuesto y el contenido básico de las formas institucionales determinadas (históricas) (p. 51), la oposición lógica/histórica tiende a perder su significado, ya que el orden lógico determina al histórico.

Desde una perspectiva marcadamente funcionalista, se plantea así que "las diferentes formas organizativas e institucionales que asume el estado son sólo una expresión instrumental de sus finalidades funcionales" (p. 68), las que permanecen constantes a lo largo del modo de producción.

Sin embargo, Evers abre un paréntesis en este discurso con el propósito de recuperar la oposición lógico/histórico o forma estado/formas institucionales. El eje central de este intento por recuperar el análisis concreto no es, como lo afirma Evers, la exclusión del método deductivo, sino la disociación entre forma y función.

Evers habla en este sentido de la "constitución" del estado burgués, como el término que abarca la síntesis del análisis lógico e histórico. Esto lo lleva a reconsiderar la distinción entre "límites de sistema" y "límites de acción" con el propósito de desglosar la noción de autonomía relativa del estado. Los límites de acción -que corresponden al nivel de las funciones estatales- se manifiestan básicamente como una pérdida o cuestionamiento permanente de la capacidad reguladora del estado. Al nivel de la forma, Evers plantea que el "principio formal", que se expresa como una tendencia hacia el estado de derecho democrático parlamentario (como correspondencia política más adecuado al modo de producción capitalista) puede llegar a entrar en contradicción con las funciones materiales del estado (esto es, de reproducción del proceso de acumulación) dando lugar a formas "parcialmente no burguesas" o a estados de excepción (pp. 69-70 y 197).

Este paréntesis se cierra con el recurso a la última instancia: "las formas estatales, aunque dotadas de cierta racionalidad propia, responden en última instancia a las funciones del estado y son por ende sustituibles" (p. 70). Así, la unidad de la formación social y particularmente del estado se torna una

unidad funcional que remite al modo de producción y la distinción lógico/histórico, esencial/contingente, tiende a perder su significado, porque lo histórico es sólo resultado del proceso deductivo.

I.1.2. La forma "neogramsciana".

Hablar de la corriente "neogramsciana" es un mero indicador. Dentro de esta corriente se encuentran desarrollados teóricos tan distintos como los de Nicos Poulantzas, los de autores alemanes alguna vez profundamente identificados con la escuela derivacionista como es el caso de Elmar Altvater; los desarrollos en el campo del análisis del discurso como es el caso de Ernesto Laclau, y con diferencias internas importantes, los autores del llamado "debate italiano", sólo para mencionar algunos ejemplos. Los elementos comunes más importantes de estos desarrollos teóricos son los siguientes: la consideración de las propuestas de Gramsci como punto de partida para elaboraciones teóricas que a su vez incorporan autores y disciplinas distintas (por ejemplo, la lingüística o el psicoanálisis), un interés por trascender una concepción de la ideología como realidad deformada o falsa conciencia de la realidad, ya sea con el propósito de reemplazar esta concepción o de añadirle nuevas dimensiones, y un interés por romper con una determinación monocausal de tipo económico.

Esta presentación está basada principalmente en algunos autores del "debate italiano" y particularmente en el trabajo de Biagio de Giovanni (1981) sobre "Marx y el estado". En este trabajo, De Giovanni reconstruye la tesis de Marx sobre el estado

como abstracción real, oponiéndose tanto a una lectura metodológica de Marx como a la posición de Della Volpe respecto a la tarea de recuperar la lógica específica del objeto específico.

Podría decirse que en el enfoque neogramsciano la forma no adopta la oposición lógico/histórico como la oposición central. Para este enfoque, la forma es el modo de articulación de los elementos y en este sentido no se opone a la contingencia histórica, como es el caso de la corriente derivacionista. La forma es en sí misma contingente.

La forma es el modo de ser de la sociedad civil (Marramao 1981:16), es abstracción de los contenidos, aquí, "la forma de la política se encuentra separada de la particularidad de la sociedad civil" (De Giovanni p. 35). La oposición significativa la constituye la relación estado/sociedad civil, en donde la sociedad civil, más que el contenido, constituye el material de la forma.

A diferencia de la corriente derivacionista, podría decirse que los gramscianos enfatizan que los elementos están relacionados no porque siguen una disposición preestablecida lógicamente, sino porque se han así relacionado históricamente.

Lo abstracto, la forma, "se define con relación a un contenido específico (la abstracción del estado moderno). Se refuerza así la estructura del objeto abstracto; éste no expresa, como momento de una síntesis mental, un contenido que tiene en otra parte su vida y su desarrollo, sino el espacio a partir del cual la organización del contenido se construye según sus conexiones internas" (p. 33). Tres cuestiones conviene destacar aquí: primero, la unidad o síntesis de la oposición

forma/contenido no aparece como el resultado de un proceso lógico. Segundo, sin la forma no tiene sentido hablar del contenido, del material, pero tampoco tiene sentido considerar formas inmateriales; forma y material, estado y sociedad civil, son necesariamente distintos pero al mismo tiempo necesariamente complementarios: un extremo no existe sin el otro. Tercero, la posibilidad del dominio del estado político se encuentran "en el carácter de su articulación interna, en la especificidad de aquel estado a través del cual se convierte en poder real" (pp. 56-57).

Ahora bien, el dominio, que es propiedad de la forma (de la abstracción, del estado), actúa sobre los contenidos ejerciéndose así el poder de lo abstracto sobre lo concreto; sin embargo "lo abstracto no elimina el contenido, ni lo absorbe en su propia lógica" (p. 55). Esta irreductibilidad, sienta las bases para la posibilidad histórica de la contradicción.

El estado entonces, no es la síntesis trascendente de una contradicción preestablecida, sino que abraza la posibilidad histórica de un antagonismo. A la manera de Foucault, el estado es una condensación sobredeterminada de relaciones de fuerza.

De esta comparación de la forma derivacionista y la forma neogramsciana es importante señalar dos cuestiones:

Primero, ocurre un desplazamiento de la pregunta alrededor de la cual se construye la nación de forma; este desplazamiento va del para qué del estado en la corriente derivacionista, al cómo del estado en el enfoque neogramsciano.

Segundo, mientras que el enfoque derivacionista tiende a enfatizar los límites del estado, el análisis de las

restricciones. el marco analítico neogramsciano en cambio enfatiza la positividad. los aspectos productivos de un estado específico al acentuar su historicidad.

i.1.3. Los supuestos generales de la referencia "formas del régimen político".

Al hablar de la forma del régimen político se adoptan las siguientes proposiciones:

A) La forma es diferente del contenido, en el sentido gramsciano y ninguno de estos dos elementos puede reducirse al otro.

Sin embargo, forma y contenido se condicionan mutuamente. Se ha señalado que a diferencia de la oposición lógico/histórico de la corriente de la derivación lógica del capital, el marco neogramsciano tiende a enfatizar la oposición estado/sociedad civil que es en si misma de carácter histórico.

Pero esta comparación no es de ninguna manera una oposición entre un proceso puramente abstracto y un relativismo empírico. Al igual que la corriente derivacionista, la corriente neogramsciana ubica sus indagaciones en el marco del modo de producción capitalista; por otra parte, la corriente neogramsciana está lejos de abandonar la investigación teórico-abstracta. El problema central de la comparación radica en lo siguiente: el enfoque derivacionista al enfatizar el aspecto lógico-abstracto reduce el problema de la forma a una modalidad esencialmente necesaria y dictada por las funciones de reproducción de la economía; la corriente neogramsciana, en cambio, al enfatizar el aspecto histórico, desplazando la oposición al terreno

estado/sociedad civil, abre la perspectiva para una morfología de la política.

Esta morfología (en términos de De Giovanni "lo abstracto") presenta dos modalidades: forma organizadora y razón universal, y las características de separación y dominio (De Giovanni, p. 37). Ambas propiedades producen la irreductibilidad de la oposición estado y sociedad civil al mismo tiempo que su propia relación. Esta doble perspectiva es así porque lo abstracto (la forma, el estado) se convierte en sujeto real dominante del proceso, que sin embargo, "domina sin dominar realmente", o sea, "sin penetrar realmente el contenido de las restantes esferas no políticas" (Marx, citado por De Giovanni, pp. 55 y 68). Es este el sentido de la separación y de la unidad de la forma y el contenido.

B) La forma estado o el estado político, en cuanto forma de organización y estructuración efectiva de un horizonte formal de identidad de los individuos a través del derecho o la ciudadanía, no constituye una mera ilusión. Con palabras de De Giovanni podría decirse entonces que como sujeto del proceso, el estado, "esa apariencia, es también inmediatamente real, no representativa de una realidad, sino real ella misma en cuanto apariencia" (63).

C) El estado histórico, como forma de organización y razón universal, en tanto que no se reduce a la sociedad civil, adquiere su significación en su propia articulación interna y en la confrontación que se produce sobre la definición de sus contenidos, dado el principio de indeterminación de la forma.

Como forma histórica y no lógicamente determinada, el estado no tiene ni una forma única ni una significación intrínseca. De

aquí que el espacio estatal por su propia naturaleza problemática tiende a convertirse en un terreno de lucha en los procesos de transformación e institucionalización del poder.

D) La tensión del espacio estatal puede estar "localizada" en la articulación interna del estado, en la relación entre formas estatales y otras formas políticas, o en la relación forma/contenido: estado/sociedad civil.

1.2. El régimen político administrativo.

En el contexto de este trabajo se ha adoptado el término de régimen político y no de estado con dos propósitos: uno, para indicar un interés en el análisis al nivel de la formación social y no del modo de producción, y dos, para indicar que el objeto de estudio se circunscribe a determinados elementos de la forma estado, es decir, a las formas de representación, intervención y administración estatal.

Como se observará a continuación, en este nivel de abstracción el enfoque derivacionista y el enfoque neogramsciano se entrelazan a tal punto que es posible articularlos en la producción de un marco analítico singular.

1.2.1. Formas y funciones del estado.

En principio puede decirse que en tanto la corriente derivacionista trata el estado como un problema de la reproducción del modo de producción, no se interesa en el régimen político. Una de las versiones más crudas de esta corriente postula por ejemplo: "El estado (cualquiera sea la forma del régimen político)

es copartícipe esencial en la reproducción de la relación social capitalista" (Rojas 1981:142).

Sin embargo, versiones como las de Evers (1979) o Salama (1979), al introducirse en el plano histórico empiezan a encontrar problemas en una forma derivada lógicamente de las funciones estatales. Es precisamente a partir de la disociación entre forma y función que se abre la posibilidad para articular el enfoque derivacionista y el enfoque neogramsciano.

Salama, al estudiar las políticas públicas de Francia en los años setenta, plantea que el estado debe ser distinguido de su forma fenoménica, es decir, del régimen político. En oposición a otros autores de la corriente derivacionista que consideran este último como una simple expresión funcional de la forma estado, Salama encuentra problemáticas las relaciones entre una forma estado que se deriva de sus funciones y el régimen político. Situándose en el marco de las funciones estatales contradictorias de acumulación y legitimación, propone que estas funciones no pueden ubicarse al mismo nivel: mientras que la acumulación conduce a calificar el estado, la legitimación se refiere al régimen político.

Dentro de la oposición acumulación/legitimación, que se desdobla en forma estado/régimen político, Salama produce un tercer desdoblamiento entre intervención estatal/intervención pública. Dado el carácter contradictorio de las funciones de acumulación y legitimación, la intervención pública, afirma Salama, puede ser temporalmente antagónica a la necesaria regeneración del capital. Sin embargo, para enfocar lo

"contingente". este autor no ofrece en realidad una lectura alternativa del régimen político; no va más allá de la agregación de los "factores subjetivos" al "objetivo". El primer conjunto cubre la historia del movimiento obrero, sus tradiciones de lucha, el poder de influencia de los diferentes partidos y de las organizaciones; el segundo factor, se refiere al desarrollo concreto del proceso de acumulación.

En el marco del enfoque derivacionista, el intento de Evers (1979) de desarrollar una teoría del estado periférico, es tal vez el más rico y el más interesante. Sin abandonar la "deducción" de la institucionalidad política a partir de la inserción de la periferia en el mercado mundial, Evers se introduce en el terreno de la disociación entre forma y función.

Para llegar al análisis de las "formas institucionales" (que como se observó en el apartado anterior se ubican en el polo histórico de la oposición forma/contenido), este autor parte de dos rasgos distintivos del mundo subdesarrollado: la dependencia del mercado mundial y la heterogeneidad de las estructuras internas. Estos rasgos determinan las características propias de los "medios" y de las funciones del estado en la periferia capitalista. Sin embargo, para Evers, la discrepancia entre un contexto reproductivo vinculado al mercado mundial y una unidad estatal referida al marco nacional producen una contradicción entre forma y función. A partir de esta situación teórico-histórica, Evers se interna en las propiedades y los problemas de las formas institucionales al nivel de las formaciones sociales periféricas (pp. 77-168).

Sin abandonar la utopía del método lógico-deductivo, como garantía para producir una teoría del estado que dé cuenta de la realidad, Evers opta por señalar los fenómenos recurrentes del estado periférico, argumentando que esta opción se debe a la falta de una teoría sólida del estado (derivada lógicamente del modo de producción) y a las deficiencias de la ciencia política (pp. 74 y 182).

Aunque las características de las formas institucionales periféricas están lejos de ser especificadas del estado periférico, el autor recupera sin embargo elementos significativos del régimen político.

Como otras corrientes, la escuela derivacionista ha tendido a privilegiar el estado de derecho democrático parlamentario, como la correspondencia política más adecuada al modo de producción capitalista. Partiendo de este presupuesto Evers plantea que, por sus funciones contradictorias, las formaciones sociales periféricas no tienen una forma "adecuada" como la tienen los países desarrollados. La forma adecuada "no puede ser una forma coherente, acabada y continua". Las formas institucionales tienen que ser por lo tanto, compuestos híbridos de varios sistemas políticos parciales (tales como el caciquismo o el clientelismo) en los que el peso de las estructuras informales es igual o más grande que el de las formas (véanse principalmente pp. 181-197).

Así, el aparato estatal se caracteriza por una "incoherencia inherente", derivada de exigencias funcionales diversas, que se expresan en: (a) una tendencia a la hipertrofia y a la heterogeneidad del aparato estatal, sin que por ello aumente su

capacidad reguladora (p. 170); (b) una tendencia hacia la burocratización, vinculada estrechamente a la privatización, esto es, a la particularización, y (c) una centralización y dispersión de las decisiones. Por otra parte, la falta de una regulación "racional" de los procesos sociales, acentúa retroactivamente la tendencia represiva del estado (pp. 168-175).

En el plano propiamente de la organización política, Evers plantea que la dependencia del mercado mundial y la heterogeneidad estructural producen dos elementos "recurrentes" de las formas institucionales de las formas periféricas contemporáneas: una composición necesariamente híbrida del sistema político y la existencia de poderosos y amorfos conglomerados burocráticos que realizan funciones diversas, en estos conglomerados, distintos intereses se encuentran y llegan a alcanzar una generalidad relativa, amortiguando la descomposición del régimen que resulta de la particularización de las decisiones (pp. 188-189).

Esta situación se traduce en deficiencias funcionales de los partidos políticos y los parlamentos para una representación adecuada y por lo tanto en el predominio de formas de organización directa que sustituyen a aquellas estructuras políticas (pp. 182-185); se traduce también, en un predominio del poder ejecutivo y en una imposibilidad de un estado de derecho, que se manifiestan en formas autoritarias y arbitrarias (pp. 185-186).

Junto con un estado de "intervención (económica) incesante", las modalidades arriba señaladas implican una forma de estado de excepción permanente (concebido como una desviación del estado

liberal democrático), que no conlleva una autonomía incrementada del estado (pp. 186-187).

Evers argumenta que sin embargo hay formas institucionales que alcanzan una estabilidad relativa, tales son los casos de las "pseudo-democracias" de los movimientos populistas que alcanzan las mayores posibilidades de integración de formas democráticas, el sistema de partido único que implica un cierto grado de homogeneización, y algunos tipos de dictadura, principalmente militar, que son capaces de realizar funciones generales necesarias (pp. 180-192).

Evers llega así a la conclusión de que el estado, para realizar sus funciones burguesas, tiene que asumir formas institucionales que son parcialmente no burguesas (p. 197). De esta manera, todas las construcciones institucionales que interfieran con la forma de la ciudadanía e "igualdad ante la ley", todas ellas son fuentes de tensiones políticas (p. 197). Es decir, la falta de coherencia entre la forma y la función define el espacio, si bien "secundario", para la emergencia de fuerzas que se oponen a la dominación burguesa.

Pero aquí resulta pertinente preguntarse si la incapacidad reguladora del estado, su naturaleza híbrida y los centros burocráticos poderosos, todos ellos concomitantes de la heterogeneidad estructural, son distintivos de los países subdesarrollados.

En el contexto de los países desarrollados, los trabajos de Offe y Hirsch (a los que se hará referencia más adelante) han

mostrado la falsedad de la utopía sobre la capacidad reguladora del estado asociada con una forma acabada, coherente y continua.

Por otra parte, formas estatales híbridas se encuentran de hecho en los países desarrollados, como lo muestra el análisis de Jessop (1980b), sobre el estado británico después de la guerra, o los análisis de Euci-Glucksman y Therborn (1981), sobre Francia y Suecia, para mencionar algunos ejemplos.

De hecho, Jessop (1982a) propone ver al estado como una articulación híbrida de formas de representación e intervención estatal. Más aún, este autor cuestiona la propia adecuabilidad de la democracia parlamentaria para el desarrollo de capitalismo (1978, 1979 y 1980a).

Los centros burocráticos del tipo descrito por Evers, que consisten en estructuras informales o formas de representación directa de intereses privado en el aparato estatal, están presentes también en los países desarrollados. Evers mismo llama la atención sobre los paralelismos entre los "anillos burocráticos" de Cardoso (en el contexto de América Latina) y los "círculos industriales administrativos" de Hirsch (para el caso de Alemania) (Evers p. 185).

Estructuras de decisión informales que atraviesan las instituciones formales, son características del "estatismo autoritario" de Poulantzas (1980), quien describe el estado contemporáneo de los países de Europa Occidental. El intervencionismo estatal creciente, la disfuncionalidad o la decadencia del sistema parlamentario, el predominio del poder ejecutivo frente a los otros poderes y la burocratización

creciente, son todas ellas, de acuerdo con Foucault, características de las formas estatales contemporáneas de los países desarrollados que definen un nuevo "estado de excepción" permanente.

Finalmente, es incuestionable el alto nivel de heterogeneidad en los centros metropolitanos, aunque tal vez esto no se explica por las mismas razones en los países desarrollados que en los subdesarrollados.

Pero no se trata de borrar las diferencias entre los centros metropolitanos y las sociedades periféricas, no se necesita ir demasiado lejos para encontrar profundas diferencias. Lo que se cuestiona principalmente es si la falta de coherencia entre la forma y la función se debe a un accidente o a una deformación histórica, o en otras palabras, si es pertinente integrar la forma y la función en la esfera lógica y oponer esta unidad a lo histórico.

Ahora bien, el cuestionar una pretendida unidad del régimen que es garantizada por el modo de producción, no necesariamente implica sostener la visión del estado de crisis permanente. Retomando el espíritu neogramsciano se quiere decir simplemente que la disociación entre forma y función abre la posibilidad histórica del conflicto. En este sentido puede afirmarse que la ausencia de una concepción histórica de la forma llevó a Evers a enfrentar una noción de estado coherente, acabado y continuo (propia de los países metropolitanos), con una noción de incoherencia, informalidad y ruptura inherente (propia de los países periféricos). En estas visiones, ni la posibilidad histórica del

conflicto, ni la configuración de una unidad institucional específica son concebibles. Ambas cuestiones, son constitutivas de una morfología de la política.

Para resumir se puede decir que la discrepancia entre la forma y las funciones del estado introduce a la corriente de la derivación lógica del capital al terreno de la morfología de la política y que esta morfología es impensable desde el punto de vista de la reducción de la forma a la función, de un estado derivado lógicamente de sus funciones de reproducción.

Al introducirse en este terreno, Evers apunta tres características básicas de las formas institucionales periféricas: una incoherencia inherente del aparato estatal que se traduce en un descenso de su capacidad reguladora, una naturaleza híbrida de las formas políticas y un predominio de centros burocráticos amorfos que tienden a la particularización y afectan el proceso de institucionalización del estado. Al respecto, se afirma aquí, que tales características no constituyen una diferencia de clase con respecto a los centros metropolitanos sino una diferencia de grado. Es decir, tales características se encuentran tendencialmente presentes en el estado capitalista, habría entonces que averiguar sus particulares condiciones de existencia y sus implicaciones específicas.

Si bien esta visión de Evers del régimen político, nos introduce en un terreno central del estado capitalista, que es el de la conformación administrativa y su relación con formas de representación e intervención estatal, su tendencia a producir una forma única del estado (que para el caso de las formaciones

sociales periféricas se expresa con la noción de estado de crisis permanente), tiende a su vez a indiferenciar estas formas y a establecer de antemano el significado y las implicaciones del modo y las funciones de la hibridización, la burocratización y la incoherencia del aparato estatal. Es decir, tales implicaciones y tal significado no pueden derivarse lógicamente sino que tendrán que partir de estudios políticos específicos.

Esto tendría que aceptarse si partimos de que el análisis económico y el análisis político no deben borrarse ni sustituirse mutuamente, proposición que Evers plantea explícitamente (p. 300), sin embargo no hay un intento en esta dirección por parte de este autor.

1.2.2. El "régimen político" de Poulantzas.

Si la corriente neogramsciana a la que se ha aludido en el apartado (1) establece bases sólidas para reconstruir la forma estado como una "abstracción real", esté aún lejos de haber desarrollado instrumentos teóricos más especializados para el análisis del régimen político. Esta corriente, en su versión italiana que se caracteriza por un intento de construir una crítica de la política, tiende a sustituir una funcionalidad económica por una funcionalidad política, es decir, la forma estado ya no es función del modo de producción sino función de la dominación. Este es el caso de De Giovanni en el artículo citado en el apartado (1). Es quizás, el énfasis en este aspecto de la forma, lo que previene a esta corriente de desarrollar un instrumental teórico más diferenciado. Poulantzas advierte en su

último libro sobre este reduccionismo al plantear que aunque todas las acciones estatales están marcadas por la dominación política, sin embargo no todas esas acciones se reducen a esta dominación (Poulantzas 1980:14).

Al contrario de la corriente derivacionista, Poulantzas (1980) parte de una imposibilidad de principio para contruir una teoría general del estado, enfatiza la especificidad de lo político y también las interrelaciones entre la forma y su contenido, y distingue entre las formas estatales y otras formas de poder. Sin embargo, a la manera de la corriente de la derivación lógica, Poulantzas postula como última instancia una unidad de clase del estado.

Para Poulantzas, el régimen político se refiere a la existencia concreta que tiene un estado en una formación social. Las siguientes consideraciones al respecto se encuentran en sus análisis sobre el estado de excepción: Fascismo y dictadura (1976a) y La crisis de las dictaduras (1976b).

En este enfoque, el régimen político se analiza en base al tipo de estado (es decir, capitalista u otro), en base a las modificaciones en la estructura del modo capitalista de producción, en relación a la etapa o fase de la formación social en cuestión y en relación al carácter normal o excepcional del estado.

Los criterios para definir una forma de estado son los siguientes: las modalidades de la intervención estatal, el grado de autonomía relativa del estado con respecto a las clases dominantes, el papel de (y las relaciones mutuas entre) el estado

y los aparatos ideológicos, las relaciones entre diferentes ramas del estado, y las características generales de la lucha de clases en el correspondiente período de análisis.

El régimen político, es analizado en términos del grado en el cual las características generales del estado están presentes y en términos de la forma particular que estas características toman. En el caso de formas de estado de excepción, el predominio de una rama del aparato estatal o de un aparato ideológico (por ejemplo, el Ejecutivo o la Iglesia) especificará la forma del régimen político.

Como puede observarse, el régimen político no se reduce a sus tareas funcionales, ni tampoco se abandona totalmente a la contingencia histórica.

En Poulantzas el punto de partida para el análisis de la forma estado son las relaciones de producción y la división social del trabajo, pero la propia estructuración del estado no se construye sobre esas bases. Es decir, las relaciones de producción y la división social del trabajo se traducen en formas de poder de clase, que se encuentran a su vez orgánicamente articuladas con las relaciones políticas e ideológicas que legitiman aquellas relaciones de producción.

Esta "traducción" nos lleva al análisis de las contradicciones de la "materialidad institucional del estado" (véase particularmente Poulantzas 1980:49-120) y su rol central en la constitución de la sociedad. En este enfoque, entonces, la unidad de clase del estado/régimen político que postula Poulantzas se vuelve crítica, a la vez que se implica una noción instrumental

del estado/régimen político, como Jessop, Laclau y Vaca lo han señalado (para una síntesis de las contribuciones de estos autores al respecto, véase Laclau 1980:49-52).

Por otra parte, aún a pesar de las enormes contribuciones de Poulantzas para el análisis del régimen político, sus contradicciones sobre la materialidad institucional del estado, se refieren principalmente a los aspectos ideológicos del estado y en gran medida se restringen a la cuestión jurídica y a sus divisiones tradicionales entre los poderes ejecutivo y legislativo.

El problema central al que se nos enfrenta esta breve revisión teórica es cómo definir la forma del régimen político y cómo encontrar su unidad histórica.

1.2.3. Los elementos constitutivos del régimen político.

Como principio teórico puede desprenderse de la previa exposición que la irreductibilidad de la forma del estado conduce a buscar su significado histórico en la articulación interna del régimen político, a la vez que el condicionamiento mutuo entre estado y sociedad civil conduce a buscar en el régimen el significado político de la distinción de las clases sociales.

Partiendo de la idea del estado como forma de organización y razón universal, el régimen político se refiere a los valores y principios de organización que norman las relaciones entre el estado y la sociedad. De aquí la definición del enfoque adoptado como ideológico institucional.

La definición de los elementos constitutivos del régimen político, en lo que a su dimensión institucional se refiere y que es la que se ha privilegiado en la investigación, parte de los estudios de Bob Jessop y Claus Offe sobre la forma estado en el capitalismo contemporáneo.

La formación teórica de Jessop y Offe es compleja y también muy diferente. Mientras que las construcciones analíticas de Jessop parten en gran medida de los trabajos elaborados por Poulantzas, el trabajo de Offe se ubica en el debate en torno al "capitalismo organizado" iniciado por la Escuela de Frankfurt y el tipo de enfoque sistemático desarrollado por Habermas y Luhman en Alemania. Sin embargo, ambos autores parecen estar profundamente influenciados por las discusiones en la corriente derivacionista y ambos se caracterizan por tener una posición crítica respecto a los principios de este enfoque, particularmente en lo que se refiere a la asociación entre forma y función, cuyo cuestionamiento introduce la discusión al terreno de la morfología de la política.

Es en parte de esta crítica que Jessop y Offe establece una relación compleja, no funcional, entre la forma y el contenido, y una composición compleja de la propia forma estado ubicándose así en la perspectiva de un enfoque político institucional. Desde esta óptica, plantean ciertas compatibilidades e incompatibilidades entre diversos componentes del estado. Mientras que Jessop pone el énfasis en las relaciones entre formas de representación e intervención estatal (véase principalmente 1979 y 1982a:211-241), Offe pone el énfasis en las relaciones entre formas de intervención y administración, o lo que él llama

"formas de decisión de las políticas públicas" (véase principalmente 1975).

De esta manera, partiendo de una similar diferenciación de las formas de intervención económica del estado, el trabajo de Jessop se distingue por su introspección en los modos de representación. Cuestionando las cualidades inherentes de la democracia representativa como la forma política más adecuada para realizar las funciones de acumulación, este autor se introduce en el tema del corporativismo (1979 y 1982b). Por otra parte, el análisis de Offe se distingue por la diferenciación de estrategias de formulación de las políticas públicas y propone los siguientes modelos: el burocrático, el de racionalidad dirigida y el consensual.

Integrando estas dos propuestas se ha considerado al régimen político como una articulación de formas de representación, intervención y administración estatal. Estos elementos analíticos serán retomados en el Capítulo III.

En cuanto a las virtudes de este enfoque es de señalarse que ambos autores están lejos de tener una visión restringida de lo formal, en el sentido en que la tiene la ciencia política funcionalista, la cual tiende a circunscribirse a las figuras legales y a las formas de representación de tipo ciudadano, centrando el análisis formal en la división de poderes y sus "deformaciones históricas" (particularmente cuando se habla de los sistemas políticos del "subdesarrollo").

Pero la definición del régimen como una articulación de formas de representación, intervención y administración estatal

quedaría trunca si no se considera su dimensión ideológica, referida al estado como razón universal y horizonte formal de identidad de los individuos y que en este trabajo concierne al problema de los valores que norman las relaciones entre el estado y la sociedad. Para los propósitos de este trabajo esta dimensión se encuentra relacionada con tres tipos de problemas: el de la relación entre lo universal y lo particular, el del contenido o el sentido de los principios de organización y el de los elementos de legitimidad del régimen.

Por último, es de señalarse que a diferencia de Jessop y Offe, más interesados en establecer los límites del estado, en esta investigación se ha privilegiado su dimensión "productiva".

En un intento de periodización del modo de producción capitalista, el interés principal de estos autores ha sido el de producir paradigmas de relaciones entre diversas formas estatales y modelos de acumulación. Este énfasis ha orientado sus trabajos a establecer los límites del estado y a privilegiar una unidad de tipo lógico, aún cuando de distintas maneras ambos reconocen un principio de indeterminación de la forma del estado. Dadas las características de esta investigación, el análisis corresponde a la dimensión productiva de la configuración estatal, en la que los conceptos de crisis y transformación, tal como se define a continuación, resultan indispensables.

I.3. La crisis de la forma y la forma de la crisis.

A la manera en que el capitalismo ha sido caracterizado como un sistema naturalmente en crisis, el estado en los países

"subdesarrollados" ha sido con frecuencia definido como un estado de excepción permanente. Aquí la noción de crisis resulta inútil para el análisis. Al igual que la noción de estado coherente, acabado y continuo, esta conceptualización deja muy poco o ningún espacio para el estudio del conflicto y de la morfología de la política.

La reivindicación de la noción de crisis -para efectos de esta investigación- como posibilidad determinada históricamente, está en gran medida influenciada por las investigaciones de Cacciari al respecto. Las investigaciones teóricas de este autor, se ubican en la versión italiana de la corriente neogramsciana. En su artículo sobre el estado y la crisis, Cacciari (1981) propone una lectura de la crisis como proyecto político y como resultante de proyectos políticos que implican una decisión o un conjunto de decisiones sobre la crisis, de cuya confrontación ésta obtiene sus características específicas (p. 236).

En este trabajo, Cacciari llama la atención sobre la matriz común de dos concepciones dominantes de crisis. Tanto en la perspectiva liberal conservadora como en ciertas corrientes del marxismo, la crisis tiene una función puramente negativo-disruptiva: la descripción de estados anormales de un sistema, con referencia a sus estados de equilibrio o a sus leyes. Compartiendo una visión sustantivamente orgánica del sistema, mientras una perspectiva enfatiza una tendencia natural al equilibrio, la otra enfatiza una tendencia igualmente natural a la ruptura del equilibrio (pp. 234-235).

Para el caso de América Latina, la visión del "estado de excepción permanente" en sus diferentes versiones, tendió a quedar estancada en esta manera de concebir el problema, cualquiera que sea la variante adoptada de la noción de estado de excepción permanente: ya sea la de crisis de hegemonía de Sontag (1977) o Lechner (1977), ya sea la de crisis de legitimidad de O'Donnell (1978, 1979), o la no consolidación de las instituciones asociadas con la república democrática bruguesa de Evers (1979).

Ciertamente, después del impacto de los regímenes militares del Cono Sur, empezaron a aparecer trabajos con ese sentido de productividad de la crisis, la gran mayoría de ellos se dirigieron al análisis de los nuevos elementos ideológicos de los regímenes militares en los que se sustentaba o se pretendía sustentar un cierto apoyo para el ejercicio del poder (véase, a manera de ejemplo los propios trabajos de Lechner posteriores al de 1977). Sin embargo, en términos generales, poca atención recibió el propio campo institucional (en el siguiente capítulo se analizará con más detalle el trabajo de O'Donnell que se introducé en esta dimensión del problema).

En el caso de Europa, el volumen editado por Poulantzas (1977) sobre el marxismo y la crisis del estado, representó también un intento por ir más allá de aquella concepción negativa de la crisis. La crisis del estado de bienestar y de las formas de representación corporativa, así como el impacto de nuevos movimientos sociales, son factores que influyeron en este cambio. Podría decirse que en los varios autores que contribuyen a ese volumen, hay un esfuerzo común por entender y explicar las formas

específicas de la crisis de los primeros años de la década de los setenta, que va aparejando con un intento teórico de replantearse el problema de la crisis política y asignarle una función positiva, "proyectual", aún a pesar de las contrastantes perspectivas y de las diferencias de foco. En este sentido destacan las incursiones de Joachim Hirsch (pp. 117-146) en el terreno de la "selectividad estructural", es decir, de las condiciones organizacionales e institucionales previas a la realización del interés de la clase burguesa. Sin embargo, en este trabajo de Hirsch, la estructura de selectividad termina por tener una unidad funcional de tipo económico-clasista (véanse principalmente pp. 133-145), en donde la baja tendencial de la tasa de ganancia deviene del eje articulador del aparato estatal.

No es suficiente entonces asignar a la crisis una función positiva, es también importante evitar concepciones funcionalistas y reduccionismos. No se trata aquí de satanizar el análisis de las funciones del estado o de las funciones de los diferentes aparatos estatales. El problema surge cuando tales funciones se convierten en el principio último de explicación, como también sucede en el caso del estado de excepción de Poulantzas (véase a este respecto Jessop 1982a:181-191). Para Poulantzas la crisis política es el resultado de la lucha de clases y el estado de excepción emerge para resolver una crisis de hegemonía en el bloque en el poder y en las relaciones entre este bloque y las masas populares.

Por otra parte, la visión orgánica del sistema que comparten las concepciones dominantes de las que habla Cacciari, en el caso

del marxismo, se asoció con el concepto gramsciano de crisis de hegemonía, de crisis de representación o crisis estructural, que por una parte ha tendido a enfatizar una visión globalizante de los procesos particulares (por ejemplo de carácter económico, administrativo, partidario, electoral, ideológico o social), y por otra parte ha tendido a privilegiar o a subsumir procesos de tipo distinto a la esfera de la representación política. Contrariamente a esta perspectiva totalizadora, en este trabajo se ha adoptado la propuesta de Cacciari en el sentido de que no todas las crisis asumen su significado de ser la metáfora de las contradicciones fundamentales, pero sí de las contradicciones determinadas y del proyecto que las genera (p. 236).

Al hablar de crisis y transformación del régimen político se han retenido dos elementos que surgen, respectivamente, de las discusiones de Foucault (1977) y Bucu-Glucksmán (1977). El primero es la definición de crisis política de Foucault, como una situación de condensación de contradicciones (p. 27) que afectan las relaciones de clase en su lucha política, así como también el aparato del estado (p. 29).

Interesan sobre todo las determinaciones específicas de los conflictos o antagonismos también específicos que producen transformaciones en el régimen político, transformaciones que a su vez afectan la constitución de las clases sociales.

Pero una determinada situación de crisis y transformación político-institucional, no carece de fundamento, de aquí que el segundo elemento sea la definición de las características de una

crisis estatal en función de la previa forma del estado y de las específicas relaciones de fuerza (Buci-Guksman p. 99).

Por último, en el marco de una concepción positiva de la crisis, las transformaciones del régimen político tendrán que ser vistas como un proyecto ideológico institucional que se funda no sólo en las formas precedentes y en las particulares relaciones de fuerzas, sino también en "la ratio específica de sus objetivos y estrategias" (Cacciari p. 244).

Siguiendo a Cacciari, "la resultante de la crisis son nuevas condiciones político-económicas, un nuevo 'compromiso' que puede durar únicamente mientras el paradigma, o los 'valores', sobre los cuales se funda, son reconocidos, consiguen convencer" (p. 238).

Así, hablar de crisis en el régimen político significa referirse a conflictos y rupturas que ocurren en el ámbito de las normas que rigen las relaciones entre el estado y la sociedad, esto es, en torno a los valores y principios de organización política que regulan las relaciones, y que implican un conjunto de decisiones específicamente estatales sobre el conflicto. La forma de la crisis depende: 1) de las condiciones ideológico institucionales que han emergido de la crisis previa, es decir, de las modalidades de representación, intervención y administración estatal, de sus formas de articulación interna y de los valores que legitiman el régimen; 2) de las relaciones de fuerza inscritas en esas condiciones, vistas a través de cambios en las formas de organización política y de la lucha ideológica, y 3) del campo estratégico de los nuevos ordenamientos de lo político y lo estatal.

La crisis de la forma del (o en el) régimen político, involucra un proceso de desarticulación a articulación, o más específicamente de de-institucionalización e institucionalización de los elementos del régimen (en cuanto estrategias y valores), resultante de conflictos entre proyectos políticos. Lo que es institucionalizado o de-institucionalizado es el orden estratégico organizativo, que como proceso de crisis y transformación político-estatal involucra la confrontación sobre los contenidos del proyecto institucional emergente.

Por último, en tanto que la forma no logra penetrar realmente su contenido se puede sostener con Cacciari que "el contenido esencial de la transformación es precisamente el de el cambio de sentido y de perspectiva del conflicto, no de su negación o de su 'superación'" (p. 269).

I.4. Los presupuestos básicos.

En este trabajo se ha adoptado la concepción neogramsciana de la forma estado, la cual pone el énfasis en las siguientes propiedades: en el carácter histórico del estado, en la irreductibilidad y especificidad del estado respecto a la economía o la sociedad civil, y en la noción de estado como constitutivo de relaciones sociales. Estas propiedades definen lo estatal como terreno de lucha política y no mera expresión deformada de la realidad; desde esta concepción el estado, en suma, está constituido y es constitutivo de relaciones sociales.

El estado en relación con la sociedad civil se distingue por dos características: es forma organizadora y ámbito formal de

identidad de los individuos. En este trabajo tales características definen el énfasis en las dimensiones institucional e ideológica: en los principios de organización y en los valores que norman las relaciones entre el estado y la sociedad.

Tanto la corriente derivacionista, que acierta en esbozar las restricciones estructurales del estado, como la corriente neogramsciana, que acierta en enfatizar el carácter histórico del estado, encuentran sus límites en una concepción determinista -económico funcionalista la primera y político funcionalista la segunda- de la forma estado.

Para trascender estos límites, resultan pertinentes dos operaciones. Primero, desplazar la pregunta central acerca del estado, del para qué -propia de la explicación funcionalista- al cómo del estado, lo que conduce a un estudio de la morfología de la política. Y segundo, desarrollar un instrumental analítico que permita el análisis del estado al nivel de la formación social y no del modo de producción, es decir, que permita el análisis del régimen político. Es de señalarse que la primera operación implica también la subordinación de la pregunta para quién, esto es, el interés principal radica en las condiciones ideológico institucionales previas a la realización de los intereses de clase.

Se ha visto que por motivos diversos, autores inscritos en las dos corrientes presentadas se han internado en esta problemática, destacándose las propuestas analíticas de Evers y

Foulantzas, las cuales han servido de base para el estudio que se propone este trabajo.

Foulantzas destaca como criterios relevantes para la definición del régimen político los siguientes: las modalidades de la intervención estatal, el grado de autonomía del estado respecto a las clases dominantes, las relaciones entre el estado y los aparatos ideológicos y entre diferentes ramas del estado.

Evers por su parte, destaca tres cualidades de las formas institucionales que marcan tendencias a la crisis: la hibridización del sistema político, que alude a formas complejas de representación política; la tendencia a la hipertrofia y heterogeneidad del aparato estatal, la cual afecta la capacidad reguladora del estado y repercute simultáneamente en una centralización y dispersión de las decisiones, y la tendencia a la burocratización, que afecta la realización de funciones generales propias del estado.

Con el objeto de ordenar y diferenciar el complejo institucional, se ha definido el régimen político como un conjunto de formas de representación, intervención y administración estatal, definición que parte de la integración de las investigaciones teóricas de Jessop y Offe al respecto.

Para efectos de este trabajo, el estudio de la dimensión ideológica se refiere básicamente a dos tipos de problemas: a los valores en los que se apoya la legitimidad del régimen y a los elementos del discurso político que identifican o diferencian al gobierno y los empresarios y a estos entre sí.

Por último, el estudio de las transformaciones del régimen político parte de una noción de crisis que implica un proceso de desinstitucionalización e institucionalización de las relaciones de poder, que se funda en las formas precedentes del régimen, en la correlación ideológico política de fuerzas y en la emergencia de nuevos ordenamientos ideológico institucionales que modifican la perspectiva de los conflictos.

CAPITULO II. LA CENTRALIDAD DEL APARATO ADMINISTRATIVO COMO MODALIDAD DEL ESTADO CAPITALISTA

Aunque para los clásicos de la tradición marxista (p.e. Marx 1971, Lenin 1968, Gramsci 1971) el tema de la burocracia fue central, para la gran mayoría de sus continuadores el proceso de "burocratización" del estado capitalista no fue suficientemente estudiado. Esta omisión parece tener una marcada conexión con las visiones económicas clasistas que prevalecieron sobre todo en los cincuenta y sesenta, que "desproblematizaron" la cuestión del estado al convertirlo en una variable dependiente del modo de producción o cuando más en una expresión muy secundaria de la lucha de clases. Estas visiones parecen haber contribuido también a ignorar las importantes aportaciones de Weber (p.e. 1964 y 1984) y su escuela sobre el tema.

Por otra parte, y al margen de la propia ciencia de la administración pública en la que predominó una lógica eficientista, la corriente de la teoría política empírica asignó un lugar central al tema de la relación entre la administración y la política. Caracterizada esta corriente, sobre todo en versión norteamericana, por el acentuado entrelazamiento entre el discurso académico y el discurso político, el desarrollo de este tema estuvo por varias décadas orientado por la idea de diferenciar la esfera administrativa de la política, más que por analizar sus complejas relaciones y sus variables significados, como sucedería más adelante con temas como el de la política de la burocracia (p.e. Peters 1984) que incide en el cuestionamiento de la dicotomía entre política y administración y de la neutralidad y composición monolítica de la burocracia y el aparato estatal. En

el marco de aquella visión, la interrelación entre la administración y la política sería vista como expresión de perversión de las funciones administrativas, o en todo caso, sus desarrollados quedarían limitados a la perspectiva individualista enmarcada en la teoría de las élites. Frente a estas perspectivas generales de los años cincuenta y sesenta, el tema de la administración y la política en los años setenta empieza a tener un lugar importante en la discusión, o como en el caso de la teoría empírica, se manifiestan de modo nitido cambios en la manera de percibirlo (1).

Entre las contribuciones al desarrollo del tema, que han sido particularmente relevantes para esta investigación, están las caracterizaciones que sobre el estado capitalista hicieron Guillermo O'Donnell y Nicos Poulantzas bajo los conceptos de "estado burocrático autoritario" y de "estatismo autoritario", respectivamente. El primero en referencia a los países dependientes con un relativo alto grado de industrialización y en especial a las nuevas dictaduras emergentes en América Latina en los años sesenta y principios de los setenta, y el segundo, en referencia a los países de Europa Occidental en el mismo periodo.

Aún cuando ninguno de estos autores desarrolló un fino instrumental analítico para el estudio de la administración estatal, ambos pusieron el acento en el impacto político de la creciente importancia del aparato administrativo, atendiendo, entre otros, a tres temas que son centrales en esta investigación: el de las modalidades institucionales (o de la "materialidad institucional" del estado, como la llamaría Poulantzas para

subrayar la efectividad de esta dimensión en la configuración de las relaciones sociales); el de la ideología como un terreno de lucha política y no como mera deformación de la realidad para ocultar los intereses de la clase dominante, y el de las relaciones complejas entre el estado y el capital.

El interés de presentar estos dos autores, no está dirigido a observar en qué medida sus modelos se ajustan a las características del régimen político mexicano, como ha sido el objeto de otros trabajos, sino a recuperar —desde una perspectiva crítica— la capacidad heurística y explicativa de las dimensiones del problema y de los conceptos y de sus relaciones que incorporan en su análisis.

En este último sentido puede decirse que mientras que en el estatismo autoritario de Foucault se describe y analiza el proceso de politización del aparato administrativo y sus límites, en el estado burocrático autoritario de O'Donnell se hace referencia al proceso de tecnocratización de la política. Ambos tipos de relaciones entre la política y la administración, han servido para entender cambios en el régimen político administrativo mexicano, como se verá en el curso de la exposición del problema. Ha sido también de particular interés, el concepto de corporativismo que introduce O'Donnell, como mediación política de un complejo institucional de tipo tecnocrático y de programas de racionalización económica.

En este capítulo, se introducen otros dos modelos de relaciones políticas: el bonapartista y el derivado del diagnóstico de la "crisis de gobernabilidad". El primero, porque

ha contribuido a la comprensión del estado como un complejo institucional y a la distinción de formas estatales, en particular de aquella caracterizada por un peso significativo de la administración estatal e inscrita en el marco de un estado interventor. El segundo modelo, que se perfila en un periodo de crisis del estado interventor y de la emergencia de un nuevo estado liberal, permite la introducción de dos nociones: en el campo ideológico la de "conservadurismo liberal" y en el ámbito institucional la de "corporativismo liberal", a la luz de las cuales se analizarán las transformaciones del empresariado como sujeto político en México en la década de los ochenta.

II.1. El bonapartismo.

Aunque con diferencias de interpretación importantes (2), la vuelta a los estudios sobre el estado desde la perspectiva del bonapartismo en los años setenta, ha tenido la virtud de poner en el centro de la discusión la problemática institucional del estado y de apuntar la existencia de relaciones complejas entre el estado y las clases y en el seno de cada clase, en particular de la dominante.

Un trabajo particularmente interesante para los propósitos de esta exposición es el de Mauro Volpi (1985), quien trata el bonapartismo como categoría política a través de las contribuciones en la propia tradición marxista y de autores como Weber y Tocqueville. En este trabajo, el bonapartismo se distingue del fascismo y del estado democrático representativo

(pp. 101-106), así como de las formas de gobierno presidencialista y parlamentaria (pp. 106-110).

En lo que concierne a su dimensión institucional, las propiedades del "régimen" o la "forma de gobierno bonapartista" son vistas centralmente -como lo será el "estatismo autoritario" de Poulantzas- a través de las relaciones de dominio y subordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo, de manera que al predominio del ejecutivo corresponde el debilitamiento de instrumentos parlamentarios y la progresiva expansión de la administración estatal, que determina un peso significativo de la burocracia en el sistema político (p. 72). En este tipo de régimen hay un reforzamiento de los aparatos represivos del estado. También como el "estatismo autoritario", el bonapartismo constituye una forma particularmente autoritaria de gestión del poder que permanece formalmente en el sistema democrático burgués.

Esta situación se expresa en la utilización de formas de sufragio universal en sentido plebiscitario; en limitaciones por la vía administrativa de los derechos de libertad que todavía continúan siendo formalmente reconocidos; en la existencia de un jefe de estado, elegido por sufragio universal, que también es jefe del ejecutivo y se encuentra en el vértice de todo el orden constitucional; en la subordinación de los ministros a las directivas del jefe del estado y el debilitamiento de órganos colegiados del gobierno, y en la tendencia a la formación de un estrato burocrático y tecnocrático como nuevo grupo dirigente que funciona como soporte del poder personal del jefe de estado (pp. 97-98).

El bonapartismo por otra parte, recurre a una ideología "interclasista", sustentada en un programa esencialmente pragmático y una política de recíprocas concesiones entre las diversas clases sociales, "que oculta la función de garantizar los intereses de clase de la burguesía" (p. 97). Aunque sin mayores desarrollos, Volpi señala que en esta forma de régimen hay una independencia del poder político respecto a la clase dominante y hay fracturas internas en esta clase.

Como los regímenes de excepción de Poulantzas, el bonapartismo responde a una situación de crisis en la cual no logra vencer ninguna de las fuerzas sociales fundamentales y es en principio un régimen transitorio, de manera que una vez resuelta su tarea y bajo la presión de las diferentes clases "tiende a ceder el puesto al funcionamiento normal del sistema representativo" (p. 105). Sin embargo para Volpi -y también a semejanza del "estatismo autoritario"-, se trata de una forma ya típico del estado burgués contemporáneo, de un estado de capitalismo tardío, en el que la clase dominante no logra más garantizar su propia hegemonía (p. 106).

Las caracterizaciones de O'Donnell y Poulantzas del estado capitalista de los sesenta y los setenta, comportan con Volpi la visión funcionalista de las transformaciones del régimen, en el sentido de que dichas transformaciones sirven para conjurar una crisis política, pero a diferencia de éste, sus trabajos se distinguen por intentar una visión más integrada de las relaciones entre el orden institucional -ligado también al estado intervencionista- y el capital privado, así como por su incursión

en el terreno ideológico como terreno de lucha política y no como mera expresión que oculta los intereses de la clase dominante. El trabajo de O'Donnell, en particular, introduce la problemática del corporativismo.

En cuanto a la visión general del problema, puede decirse que a diferencia de Volpi, que pone el énfasis en la construcción del bonapartismo como categoría política, estos autores se interesan más en la descripción y explicación del estado en el marco de un proceso evolutivo del capitalismo en el que ciertas formas estatales son afines a ciertos modelos de acumulación. No obstante que en este trabajo no se comparte este último interés, sí se reconocen un conjunto de aportaciones sustantivas al problema bajo estudio.

II.2. El "estado burocrático autoritario".

El trabajo de O'Donnell sobre el estado burocrático-autoritario, como modalidad correspondiente o afín a una nueva etapa del desarrollo económico en América Latina, tuvo una influencia determinante en los análisis de los años setenta que trataban sobre los diferentes países del área o de América Latina en su conjunto. Si bien sus "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del estado burocrático-autoritario" (1977a) (3) no tenían un rigor teórico, tuvieron la fuerza de subvertir la generalizada tesis de las teorías de la modernización, de que a mayor desarrollo económico (léase industrialización), correspondería una mayor democracia política. Las "Reflexiones" de O'Donnell rebasaron el propio campo de los teóricos de la modernización e

influyeron en autores de la más diversa filiación teórico-política (4) que veían críticamente los procesos de militarización en el Cono Sur.

De manera muy resumida, el estado burocrático-autoritario (BA) de O'Donnell se define por ser un sistema tecnocrático de exclusión económica y exclusión política, que corresponde a una etapa de "profundización" (integración industrial vertical) del capitalismo dependiente (pp. 13-14). En términos amplios, este tipo de estado emerge como respuesta a la crisis del estado populista y sus "epígonos desarrollistas", y debe ser distinguido de otras formas autoritarias (p. 25); de manera particular, este tipo de estado surge como respuesta a la necesidad de excluir al sector popular, que es a su vez condición del orden social requerido para la inversión del capital internacional (pp. 14, 23, 25, 50). Para O'Donnell, los cambios en el proceso de acumulación son necesarios pero no suficientes para explicar el BA. El grado de "percepción de la amenaza" de la activación popular es el aspecto definitivo para su implantación.

Este tipo de estado pasa por dos etapas: la primera se caracteriza por la alianza estado-capital internacional, que excluye a los sectores populares, a los sectores medios y a la burguesía nacional, así como por un estricto programa de "racionalización económica" y un papel definitivo de las fuerzas armadas. La segunda etapa, la del "trío", se caracteriza por la alianza entre el estado, el capital internacional y el capital nacional, y emerge como respuesta a los problemas generados por el aislamiento político del estado con respecto a la sociedad civil,

asi como para rescatar el elemento nacional. Su resultado es un sistema más complejo, que se abre selectivamente a sectores dominantes de la sociedad civil e impone restricciones al capital extranjero (5).

En este trabajo, el interés principal radica en la determinación de las condiciones de emergencia del BA, más que en una caracterización puntual de su forma. O'Donnell sin embargo, llama la atención sobre el carácter tecnocrático de este tipo de estado, que se manifiesta en la consolidación de un personal procedente de organizaciones complejas (privadas, públicas y militares) en posiciones claves y en la pretensión de reducir cuestiones sociales y políticas de interés general a problemas "técnicos", y sobre la implantación de soluciones corporativas que sirven a la desactivación popular (pp. 13-14).

Posteriormente, O'Donnell desplazará su centro de atención del por qué y el para qué al cómo del BA. Esto lo hace en sus trabajos sobre las tensiones del BA en la fase del "duo" (durante la alianza entre el estado y el capital extranjero) (1979) y en su trabajo sobre el corporativismo del BA (1977b). El primero se concentrará en el terreno político-ideológico y el segundo en la cuestión político-institucional.

En su trabajo sobre las tensiones en el burocrático-autoritario, O'Donnell diluye la imagen monolítica de este tipo de estado mostrando sus fragilidades internas. Propone tres tipos de "mediaciones" que constituyen el sitio privilegiado de la organización del consenso, del cual el estado deriva su propia legitimación. Estas mediaciones o referentes colectivos son: la

nación, la ciudadanía y lo popular. La supresión o la reducción drástica de tales mediaciones son la fuente de la dinámica y las tensiones del estado EA, en el que las instituciones especializadas en el uso de la coerción y el aparato económico (identificado con la racionalidad de la ortodoxia económica) constituyen el centro del sistema institucional. En este marco, la evocación a la democracia, o aún la puesta en práctica de una "forma de democracia cuidadosamente limitada", puede convertirse en el elemento unificador de la sociedad frente al estado (pp. 315-316) (6).

A la revaloración de la dimensión ideológica como terreno de lucha política (en los términos antes señalados) y como factor influyente en la configuración de un nuevo tipo de estado (bajo la noción de grado de percepción de la amenaza), se suma una revaloración de la dimensión política institucional. Del conjunto de las contribuciones de O'Donnell al respecto, puede desprenderse que el dominio de los aparatos económico administrativos y de las instituciones especializadas en el uso de la coerción, está vinculado con modalidades específicas de relaciones corporativas. En su trabajo sobre el corporativismo del estado burocrático, O'Donnell (1977b) define el corporativismo como un conjunto de estructuras que vinculan la sociedad con el estado, a través de las cuales organizaciones basadas en divisiones funcionales (básicamente sindicales y patronales) representan oficialmente los intereses "privados" (sociales) ante el estado. Estas organizaciones están formalmente sujetas a la autorización o aceptación del estado y su derecho de representación está

reservado a los líderes formales de tales organizaciones; para el resto de sus miembros, otros canales legítimos de acceso al estado están prohibidos o excluidos. Pero el corporativismo, y esto es parte de su definición, sólo adquiere sentido en referencia a su contexto histórico y social (p. 49).

O'Donnell distingue entonces el corporativismo de acuerdo al tipo de estado y al tipo de estructura económica y social en la que se encuentra inmerso. Así, el corporativismo del BA debe distinguirse del de los períodos populistas y del de las democracias constitucionales de los países centrales (pp. 47-48). El corporativismo del BA es "bifrontal" y "segmentario". Es decir, es necesario distinguir por una parte entre un corporativismo "estatizante", que implica la subordinación de las organizaciones de la sociedad civil al estado, y un corporativismo "privatista", que implica la apertura de áreas institucionales estatales a la representación de intereses organizados de la sociedad civil, esto es, que implica la privatización parcial de las instituciones estatales. Por otra parte, el carácter segmentario del corporativismo se refiere a su funcionamiento efectivo y a su impacto social. Estos se definen de acuerdo a determinaciones de clase; esto es, cuando el corporativismo se refiere al sector obrero o popular el principal tipo de vinculación es de control y prevención en tanto que se eliminan las condiciones para la elaboración de demandas y el surgimiento de liderazgos y organizaciones del sector popular frente a la política de exclusión y los nuevos patrones de acumulación. Cuando el corporativismo se refiere a las clases dominantes, la

vinculación implica diversos grados de control mutuo (pp. 48-49-64-69).

El corporativismo del BA, está orientado a excluir económica y políticamente al sector popular (incluido el obrero) (p. 50), y se inserta en un sistema de alianzas en el que el capital internacional tiene un papel decisivo (pp. 54-55). Está asociado a un tipo de estado intervencionista o "expansivo" que comprende tanto un intervencionismo económico como político. El primero se define en términos de un rango más amplio de actividades que el estado controla o administra directamente y en términos de un mayor dinamismo en las tasas de crecimiento de este sector en comparación con las del resto de la sociedad. El segundo, se ejerce a través de la subordinación de áreas "privadas" de la sociedad civil y de la extensión de la coerción estatal. Este estado es burocrático en términos de la diferenciación de sus propias estructuras, y es tecnocrático en términos "del creciente peso de expertos en la aplicación de técnicas 'eficientistas' de racionalidad formal" (p. 54).

En suma, O'Donnell contribuye a recuperar la importancia de la lucha ideológica mediante su estudio de los referentes colectivos, y de la morfología de la política a través de sus reflexiones sobre el corporativismo; rompe la imagen monolítica del aparato estatal señalando sus jerarquías internas, y advierte, aun cuando desde una óptica todavía muy general, sobre las complejas relaciones entre el estado y la burguesía y entre las distintas fracciones que los integran.

Predomina sin embargo en su explicación una suerte de reduccionismo social que se combina con una visión funcionalista de las transformaciones del estado. Respecto al primero, es de señalarse que para el autor el motor del conflicto ideológico y los límites de las transformaciones de los modos de representación política, lo constituyen las tensiones entre los principales actores del BA (el capital internacional, los tecnócratas civiles y las fuerzas armadas), "quienes difícilmente logran consolidar un acuerdo para realizar las tareas de orden y normalización (económica) del estado", y las tensiones entre estos actores y los sectores excluidos económica y políticamente de la alianza que sustenta al BA (1979 y 1977b:54,61 y 78). Respecto a su visión funcionalista, destaca en su argumentación la explicación de que las transformaciones del estado suceden para conjurar una crisis política que tiene su origen en una combinación de factores proveniente de cambios en el modelo de acumulación, de la activación popular y del grado de percepción de amenaza de los sectores dominantes. Su énfasis funcionalista afecta también el corporativismo, que inicialmente abre una rica línea de investigación para el estudio de las relaciones entre el estado y los empresarios (como se precisará en el siguiente capítulo), ya que finalmente queda reducido a su función de control de los sectores populares o de mutuo control respecto a los sectores dominantes de la sociedad. Se construye así una relación de exterioridad entre las fuerzas sociales y el campo de la representación política.

A continuación se presentan de una manera comparativa, respecto al BA, las contribuciones de Foultanzas al tema.

II.3. El "estatismo autoritario" y la "irresistible emergencia de la administración estatal.

Foultanzas define el "estatismo autoritario" como una forma de estado que tendencialmente combina un control estatal intensificado sobre cada esfera de la vida social y una radical declinación de las instituciones de la democracia política y de las libertades "formales" políticas y civiles (1980:203-204).

Como el BA, el estatismo autoritario debe ser distinguido de otras formas de estado de excepción (pp. 207-210); corresponde o es afín a una fase del capitalismo, a la fase del imperialismo y del capitalismo monopolista; depende de modificaciones en las relaciones de producción y la división social del trabajo (p. 204), y responde a la combinación de la crisis económica, la crisis política y la crisis del estado (pp. 205-206).

En cuanto a los sectores dominantes, las semejanzas entre estos dos modelos son enormes. En ambos casos, los cambios vinculados con las transformaciones económicas se manifiestan en agudas contradicciones en el bloque dominante, lo que se traduce en una inestabilidad que está vinculada a lo siguiente: (a) un incremento de la intervención económica del estado que más que solucionar la crisis la reproduce como efecto de su acción particularista; (b) una nueva inserción del capital internacional (pp. 210-214), y (c) la problematización del elemento nacional (p. 240).

En cuanto a los sectores o las masas populares, aunque con diferencias significativas de grado, ambos tipos de estado se encuentran referidos a un fenómeno de exclusión económica que Poulantzas describe como una creciente distancia entre la democracia política o la igualdad jurídico política y la democracia socio-económica (o igualdad de condiciones económicas, sociales y culturales) (pp. 214-216).

En términos amplios, ambas modalidades se configuran en el marco de un estado intervencionista, cuya intervención no es sólo económica sino también política, y se vincula con cambios en la esfera burocrática y en los modos de representación.

Pero mientras que la implantación del BA se manifiesta como una crisis del estado en donde las fuerzas armadas y la represión generalizada son elementos centrales, el estatismo autoritario remite a un proceso de transformación lenta del propio estado. Lo que Poulantzas llama "la nueva forma 'democracia' de la república burguesa que simbiótica contiene la estructura del estado oficial y una estructura paralela que cristaliza una disposición orgánica de elementos del totalitarismo" (p. 210).

En este contexto, la vinculación del estado con el sector popular tendrá que ser distinta. Sin embargo ambos autores se referirán a las estructuras institucionales como "formas de control social" (p. 220) que sirvan para prevenir la emergencia de las luchas populares. En el caso de O'Donnell se trata de las estructuras corporativas, en el caso de Poulantzas se trata de la configuración de una "administración estatal que en estrecha

vinculación con el "partido de masas del estado" tiende a politizarse.

En lo que concierne a los conflictos internos de las clases dominantes que para O'Donnell son uno de los elementos centrales de las tensiones del BA, Foulantzas irá más allá al analizar cómo estos conflictos tienen impactos determinados en las instituciones políticas que a su vez afectan la hegemonía de dichas clases.

El estatismo autoritario se manifiesta así en tres fenómenos institucionales: la declinación del parlamento, el fortalecimiento del ejecutivo y un rol político asumido por la administración estatal (p. 217).

La declinación del parlamento y el fortalecimiento del ejecutivo y la administración corresponden a una declinación de la ley en cuanto encarnación de la voluntad general y la universalidad del pueblo-nación. Estas transformaciones se manifiestan como un modo de regulación particularista, "ad-hoc", individualizado (pp. 218-220). Están también vinculadas a cambios en el sistema institucional de los partidos políticos, que han perdido sus ligas de representación al convertirse en simples promotores de decisiones tomadas en la administración central (p. 220-222).

El ejecutivo y la administración monopolizan entonces las funciones estatales de organización y dirección del bloque en el poder (pp. 222-223). Pero hay además un control político creciente del ejecutivo sobre la administración central, que a su vez se convierte en el espacio y en el actor principal de la elaboración de las políticas estatales, que escapan del control de

la opinión pública. En este complejo institucional los intereses económicos se encuentran directamente presentes en el aparato administrativo, lo que repercute en el establecimiento de una red de circuitos informales (pp. 224-225).

Como en el caso del corporativismo de O'Donnell, la estructura de representación que se configura en el aparato administrativo, tiene un efecto diferencial de acuerdo a los sectores que se trate. De manera que las demandas populares, si no han sido excluidas del campo de percepción de la administración estatal (p. 227), aparecen en su expresión reformista por medio de la incorporación de sindicatos en la estructura administrativa (p. 225).

En estas condiciones, las contradicciones en la clase dominante o entre el bloque en el poder y las masas populares "se expresan directamente en el corazón del estado" (p. 229). Poulantzas propone entonces, que la administración burocrática no puede jugar un papel políticamente dominante, es necesaria la constitución de un aparato político, es decir "el partido de masas dominante, que es el partido del estado por excellence" y cuya función es politizar la administración (pp. 232-240).

II.4. El "corporativismo liberal".

Los tres modelos de relaciones políticas en los que hay un peso significativo de la administración estatal, que hasta aquí se han revisado, están asociados con un tipo de estado interventor, con la decadencia o supresión de los mecanismos parlametarios y la política de partidos y con la emergencia de relaciones

corporativas. En el curso de los años setenta y ochenta el diagnóstico de la crisis del estado interventor y su contraparte, el auge del liberalismo económico aparecieron como un dato significativo, no obstante su variable temporalidad, grado de recepción, impacto y modalidad en los diversos países del mundo occidental.

Este hecho, abría la interrogante de si la consolidación de un estado liberal en materia económica estaría asociado con una revaloración del liberalismo político o la democracia representativa y por tanto con un relajamiento de la centralidad política del aparato administrativo y de las tensiones que ésta generaba. Como representación de las tendencias que venían configurándose, el informe emitido por la Comisión Trilateral, (Croizier, Huntington y Watanuki 1975) que al diagnóstico de la crisis del estado interventor sumó el de la "crisis de gobernabilidad" causada "por los excesos de la democracia", puso muy pronto en entredicho esas correlaciones. No obstante que este argumento hace referencia a Francia, Estados Unidos y Japón y carece de sentido en aquellos países en los que difícilmente puede hablarse de democracia, las configuraciones ideológicas e institucionales que se desprenden de la desinstitucionalización del estado interventor serían significativas por el impacto de esta última en los diferentes países. En este sentido podría decirse que la politización de la administración estatal como resultado de la creciente intervención del estado, de la multiplicación de los grupos de presión, de los movimientos sociales y de sus demandas, condujo a una revaloración de los

esquemas liberales en materia económica pero no a una revaloración del liberalismo político.

Y en efecto, la crisis del estado interventor se relacionó con una nueva configuración ideológica: el conservadurismo liberal (7), y con la búsqueda de nuevas fórmulas corporativas (8), que consecuentemente resultaban en una también nueva centralidad del aparato administrativo.

En el plano ideológico, la recreación del liberalismo económico estaría vinculada con una profunda desconfianza en los políticos y en las instituciones políticas en sentido estricto, y con una estrategia orientada hacia un mayor control de los valores que norman la cultura social y la cultura política, apoyada en la defensa de "valores trascendentes". De aquí la emergencia de configuraciones ideológico políticas de corte liberal conservador que acompañan al retraimiento de la intervención estatal (9).

En cuanto a la dimensión institucional, se destaca la aparición de nuevas fórmulas corporativas, que de manera descriptiva pueden calificarse como corporativismo liberal. En ese sentido, Wolfe (1980), quien analiza la crisis de la democracia liberal en los años setenta y la transición hacia un nuevo tipo de estado, sostiene que hay una creciente disposición de las élites dominantes de Occidente a las "soluciones autoritarias". En base a la revisión de una muy amplia literatura y a diversas experiencias nacionales, describe tres alternativas políticas como "más probables": la restricción de la actividad gubernamental, el incremento de la "política enajenada" que alude a un reforzamiento de la pasividad política y a un ataque a la

participación, y el desplazamiento hacia estructuras de naturaleza corporativa (p. 357). Tales alternativas, podría decirse, no son excluyentes.

Como aspectos que caracterizan una nueva organización corporativa de la sociedad, Wolfe menciona los siguientes: la economía quedaría bajo el dominio de los monopolios que privadamente tomarán las decisiones de inversión; éstos trabajarían en estrecho contacto con un aparato planificador estatal organizado para ayudarles a tomar sus decisiones con la máxima prontitud; representantes selectos de los sindicatos responsables colaborarán con las agencias planificadoras y tendrán a su cargo la tarea de asegurar la aceptación de las decisiones concernientes a salarios y precios para impedir la inflación, con un énfasis en los primeros; las restricciones de libertad e palabra y de reunión estarán destinadas a impedir rupturas en la continuidad del sistema y se conservarán por las mismas razones algunos programas de bienestar social; la despolitización será el tema de la vida social y política en general, y las unidades políticas transnacionales extenderán el marco corporativo a todos los países capitalistas, en tanto será extremadamente difícil para cualquiera de ellos mantener un sistema democrático formal si los demás países lo están abandonando (pp. 365-366).

En cuanto a la nueva centralidad política del aparato administrativo que ya se dibuja en estas caracterizaciones ideológicas e institucionales, cabe llamar la atención sobre las observaciones de O'Donnell quien aun cuando ubica sus indagaciones en el marco del estado interventor alude también a la necesidad de

una estricta aplicación de programas de racionalización económica, los que en los años setenta y ochenta se impondrían en América Latina con mayor rigor y extensión en el contexto del auge del liberalismo en materia económica y del agudo problema de la deuda externa. De acuerdo con este autor, se experimenta una reducción notable de problemas sociales y políticos a problemas meramente técnicos, se observa un creciente peso de expertos en la aplicación de técnicas eficientistas de racionalidad formal y se consolida un corporativismo privatista (en el sentido más estrecho del término) que tiene como contraparte limitaciones drásticas de participación de los sectores populares organizados en las decisiones y en los beneficios de las políticas estatales. Extrapolando las caracterizaciones de Foulantzas y O'Donnell pueden identificarse dos tipos de procesos relativos a la centralidad política del aparato administrativo: el de la politización de la administración estatal asociado al establecimiento de un "partido del estado" y a un estado interventor (descrito por el primero), y el de la tecnocratización de la política (descrito por el segundo).

Para finalizar puede decirse que los autores que se han revisado en este capítulo han contribuido a destacar la importancia de la dimensiones ideológica e institucional del estado, han observado el impacto político de la centralidad del aparato administrativo y algunos, como O'Donnell y Foulantzas, han llamado la atención sobre la existencia de relaciones complejas entre el estado y la clase o entre el estado y la burguesía. La manera en que sus aportaciones al respecto se incorporan en la

matriz analítica que en este trabajo se propone se especifica en el siguiente capítulo, que tiene como objetivo presentar los parámetros que han servido de base a la investigación.

N O T A S.
C A P I T U L O I I . .

- (1) Si bien una revisión crítica sobre las contribuciones, los límites y las convergencias de los desarrollos teóricos experimentados en estos años está por elaborarse, son de llamar la atención los intentos -que desbordan con mucho el tema de la administración y la política pero que lo incluyen- por integrar los tres grandes paradigmas aquí meramente anunciados: el marxista, el weberiano y el de la teoría empírica; es quizás el ejemplo más representativo el de Jürgen Habermas (1976) en torno al "capitalismo organizado". Las indagaciones de Offe, que serán retomadas en el Capítulo III, a propósito de las formas de administración estatal, se insertan en este entorno teórico.
- (2) Sobre la caracterización del estado mexicano como bonapartista véase Aguilar Mora 1982.
- (3) Este fue el trabajo que tuvo mayor impacto, pero ya en 1972 se había publicado su obra más completa sobre los golpes militares de Brasil y Argentina en los años sesenta, bajo el título Modernización y autoritarismo.
- (4) Véanese por ejemplo diversos trabajos aparecidos en esos años en la Revista Mexicana de Sociología y Collier (ed) 1979.
- (5) Con adecuaciones muy rápidamente señaladas por O'Donnell, el caso mexicano parecía (de manera más o menos clara) corresponder a este tipo de estado. Este autor señala que a diferencia de los EA del cono sur, en México, cuando se inicia la etapa de "profundización" con la política del "desarrollo estabilizador" en 1955, los controles populares ya estaban establecidos y legitimados. Con una alianza inicial entre la burguesía nacional, el estado y el capital extranjero (que no pasa por la fase del dúo), la política económica asociada con este tipo de estado, no requirió de demostraciones de ortodoxia para atraer al capital extranjero (1977a:44). Los casos de Brasil y Argentina, también se distinguirán del mexicano por el papel que las fuerzas armadas tuvieron en el proceso de implantación y consolidación del EA (1977b:53). La influencia de la caracterización del EA para el caso mexicano, puede observarse, por ejemplo, en los trabajos contenidos en Reyna y Reinert (eds.) 1977 y Malloy (ed.) 1977.
- (6) O'Donnell apunta como "solución imposible" para la crisis de legitimidad del EA, el Partido Revolucionario Institucional de México (1979:312-313), implicando con ello que las mediaciones suprimidas por el EA habían sido de alguna manera desarrollados por el estado mexicano.

- (7) Véase al respecto los trabajos reunidos en la Revista Mexicana de Sociología (E) (1981) bajo el tema "Crítica del neoconservadurismo", y en particular sobre el conservadurismo liberal el trabajo de Mouffe, Ch. "Democracia y nueva derecha", pp. 1829-1846.
- (8) Para una síntesis de las tendencias neocorporativas que se discuten véase Wolfe, A. (1980:349-374).
- (9) Al respecto véase el texto de Mouffe (antes citado) y Offe, C. "Ingovernabilidad", en la misma Revista Mexicana de Sociología, pp. 1847-1866.

CAPITULO III. LA MATRIZ ANALITICA.

La conceptualización del régimen político como una articulación ideológica institucional cuyos elementos no tienen una disposición preestablecida sino que están relacionados históricamente de una manera específica y registran tendencias particulares a la crisis, si bien presupone un alto grado de indeterminación requiere, si no se ha de abandonar el análisis a la contingencia histórica, de un instrumental analítico muy diferenciado.

La matriz analítica que se propone en este capítulo no pretende, sin embargo, ser exhaustiva. Lo que importa es que sea productiva para ordenar, para establecer correlaciones y para comprender las complejas relaciones entre la constitución del empresariado como fuerza política y las transformaciones del régimen político administrativo en México. En este sentido, el conjunto de conceptos y problemas que se tratan es resultante de las preocupaciones y claves analíticas presentadas en los capítulos previos y de la propia experiencia de investigación.

Cabe advertir también que los instrumentos y parámetros analíticos que son el punto de partida para la comprensión del tema que se estudia, no se conciben como equivalentes de los conceptos de estado y sociedad civil o de estado y burguesía. Estos, constituyen solamente los puntos de referencia más abstractos del estudio de los empresarios y el régimen político en México. Sin embargo, si se desprenden de ellos lineamientos metodológicos como son: (a) el reconocimiento de la especificidad a la vez que de la necesaria relación entre el estado y la clase,

(b) la concepción del estado como un terreno de lucha política y (c) de la clase como fuerza que se constituye y transforma. En el plano de la formación social, estas consideraciones conducen a romper con una imagen monolítica del estado y con una imagen homogénea de la burguesía, así como a enfatizar sus influencias recíprocas y sus transformaciones.

Por último, con el objeto de delimitar el trabajo (más que para descalificar a priori otras alternativas teórico metodológicas), cabe reiterar que el interés principal radica en la forma en la que se configura el poder político y en sus problemas internos. Este interés, desplaza o subordina otras preguntas: por qué, para qué, quién o para quién el poder político, enfatizando el cómo o bajo que modalidades se articula.

Asimismo, esta preocupación desplaza otras que han sido recurrentes en el estudio de los empresarios en México desde una perspectiva política: el problema de la autonomía relativa del estado, ya sea en términos de establecer sus límites (p.e. Hamilton 1983) o de mostrar el proceso de "autonomización" creciente de la clase (p.e. Valdés 1987); el problema de la confirmación del carácter de clase de estado, vía la afiliación de clase de la elite política o la distribución de los recursos tangibles promovida por el estado (p.e. Aguilar 1972), y el problema de la distribución del poder desde una concepción de suma cero, la que supone que a mayor poder del estado corresponde un poder decreciente de la clase y viceversa (p.e. Martínez Nava 1984).

III.1. Crisis y transformación.

Tomando como punto de referencia la concepción de crisis presentada en el Capítulo I.3., el estudio de las normas que rigen las relaciones entre el estado y los empresarios esta marcado por la identificación de conflictos agudos (crisis) entre el gobierno y los empresarios, que afectan el régimen político y al empresariado en su lucha política. Se trata de tensiones capaces de producir nuevos ordenamientos ideológicos e institucionales, es decir, transformaciones en el régimen y en el empresariado como sujeto político. Esos conflictos agudos: los que suceden en el periodo 1970-1976 y los que se suscitan a raíz de la nacionalización de la banca en 1982, definen la periodización del problema bajo estudio.

En tanto que la caracterización de la crisis está definida por las condiciones ideológico institucionales en las cuales se inscribe, por la correlación ideológica de fuerzas y por las estrategias que (en término de principios de organización y de valores) se esbozan, la exposición general del tema sigue la secuencia: condiciones (1940-1970) -conflicto (1970-1976) -condiciones (1976-1982) y conflicto-condiciones (1982-1987), descendiendo el nivel de agregación hacia los últimos periodos. La definición de las condiciones ideológico institucionales incluye la identificación de las principales tensiones del régimen, las que definen posteriormente el conflicto o la crisis.

Este planteamiento no implica que el conflicto y las transformaciones del régimen no tenga raíces más o menos profundas en la relación capital y trabajo, en los cambios en las

modalidades de acumulación o en la correlación política de fuerzas más amplia; se trata únicamente de delimitar el campo de interés de este trabajo y de profundizar sobre las complejas relaciones entre los empresarios y el poder político desde una perspectiva ideológico institucional.

El problema así planteado, intenta además evitar los límites funcionalistas o "societalistas" que en un momento dado enfrentan trabajos como los de Evers, Volpi, O'Donnell o Poulantzas cuando abordan el tema y explican la crisis y las transformaciones del régimen por las funciones de reproducción del proceso de acumulación, la lucha de clases o las tensiones entre los actores políticos y sociales, con el propósito de explorar las propias limitaciones y aspectos productivos de una configuración ideológica e institucional históricamente construida, así como explorar las determinaciones mutuas entre esa configuración y las diferentes fuerzas políticas.

Por otra parte, considerar la crisis como productora de nuevos ordenamientos que contienen sus propias limitaciones y contradicciones y en el marco de los cuales el empresariado se constituye como sujeto político, evita una concepción meramente disruptiva de la crisis al mismo tiempo que una concepción evolucionista, la cual, por ejemplo, planteada en términos de una autonomización creciente del empresariado respecto al estado, del perfeccionamiento de los órganos de representación o de la influencia empresarial, resulta improductiva en el contexto de este trabajo.

III.2. La definición de las condiciones institucionales.

Al desechar una imagen monolítica del estado, así como una noción meramente instrumentalista, se ha enfatizado la concepción del estado como un complejo ideológico institucional, que parte de su definición como forma de estructuración y horizonte formal de identidad de los individuos. Se ha subrayado también que el estado, al mismo tiempo que es una relación social es constitutivo de relaciones sociales, lo que se traduce, para efectos de este trabajo, en una relación estrecha, en una determinación mutua entre el estado y la clase, así como en la caracterización del estado como terreno de lucha política.

Teniendo como punto de referencia la forma estado así conceptualizada, en un nivel de abstracción menor se ha introducido el concepto de régimen político, definiéndolo como el conjunto de valores y principios de organización que norman las relaciones entre el estado y la sociedad en una formación social determinada, y que afecta la constitución de las fuerzas políticas.

En tanto que la unidad del régimen radica en sus formas de articulación interna y en sus particulares condiciones de existencia, y que perdura hasta que sus tensiones son capaces de producir un nuevo marco de relaciones político ideológicas, es preciso determinar cuáles son los elementos que se institucionalizan o desinstitucionalizan.

En cuanto a los principios de organización, que sólo para fines de esta exposición se distinguen del orden ideológico, el régimen se refiere a las formas de representación, intervención y

RECIBIDO
EN LA
SECRETARIA
DE
ESTADO

administración estatal. Una vez que se ha identificado la tendencia a la centralidad del aparato administrativo en la configuración del estado contemporáneo, la exposición parte de las consideraciones adoptadas en torno a la administración estatal.

III.2.1. La administración estatal.

Tanto la perspectiva bonapartista como el trabajo de Poulantzas sobre el estatismo autoritario, parten de la observación de la expansión del aparato estatal en función de cambios en las relaciones de dominio y subordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo, correspondiendo a esa expansión un dominio del ejecutivo y como contraparte una decadencia de los mecanismos parlamentarios. Junto con O'Donnel, relacionan también la creciente importancia de la administración con un acentuado desarrollo de la intervención económica y política del estado, y definen a esta configuración institucional como una forma autoritaria de ejercer el poder que si bien es en principio transitoria, ha tendido a convertirse en la forma "normal" del estado capitalista.

Conjuntando a estos autores e incluyendo a Evers, puede decirse que el desplazamiento de la política hacia el aparato administrativo, además de suprimir o debilitar los mecanismos parlamentarios, ha involucrado un control político creciente del ejecutivo sobre la administración central, la que a su vez se convierte en el espacio principal de la elaboración de la política estatal, que escapa al control de la opinión pública.

La ampliación de la intervención del estado afecta la capacidad reguladora del estado y junto con la inserción directa de los intereses económicos en el aparato administrativo determina el predominio de un modo de regulación particularista. Se ha favorecido asimismo, la institucionalización de una red de circuitos informales, la configuración de poderosos conglomerados burocráticos y la implantación de formas de representación corporativa. Elementos todos estos que afectan la hegemonía de la clase dominante, al imponer límites severos a la realización de funciones generales propias de todo estado.

En el contexto de estas contribuciones se han distinguido dos procesos que son centrales en el desarrollo del trabajo: el de la politización de la administración estatal descrito por Poulantzas y asociado a un estado interventor y a la consolidación de un partido de masas del estado, y el de la tecnocratización de la política apuntado por O'Donnell, que pretende reducir la política a problemas técnicos, que está más asociado con políticas económicas de corte liberal, con un corporativismo privatista y al que parecen apuntar los modelos emergentes del diagnóstico de la "Crisis de gobernabilidad".

Pero si la democracia representativa no parece ser necesariamente la mejor cobertura política del capitalismo, es preciso profundizar sobre las modalidades y la inestable unidad del complejo institucional. Respecto a la administración estatal, las indagaciones de Offe son particularmente interesantes en este sentido.

Para los propósitos de esta investigación la problemática de las formas de administración estatal está circunscrita a las estrategias de formulación de políticas públicas, ya que remite de manera directa a las modalidades de participación y representación política, tema este último que será abordado en el siguiente subapartado.

El interés más general de Offe es el estado capitalista cuyo estudio se estructura en torno a la problematización de las relaciones entre las formas (de administración e intervención) y las funciones del estado.

En lo que concierne a las estrategias de producción de las políticas estatales, lejos de mitificar la noción de funcionalidad (como lo sugiere Cacciari 1981: 252), los trabajos de Offe se distinguen por su interés en la propia problemática político-institucional: para Offe el problema inicial es que las reglas institucionalizadas de decisión de las políticas estatales no pueden ser tomadas por el estado de su ambiente externo, sino que en primer lugar, tienen que ser producidas por el propio estado (por ejemplo 1975: 134)¹; esto es, tales procedimientos no son simplemente instrumentos para llevar a cabo o para implementar metas políticas, o para resolver problemas (p. 135, véase también 1974). Offe distingue, entonces, tres formas básicas de reglas de decisión de acuerdo a las cuales la administración pública puede operar. Estas formas son: la forma burocrática (que alude a un modelo de tipo weberiano), el modelo de racionalidad dirigida (que se vincula con la planeación) y la forma consensual o participativa. Al combinar estas formas con los modos de

intervención económica —que se relacionan con actividades de asignación y de producción de recursos por el estado—, Offe llega a la conclusión de que tales formas administrativas son de manera específica inadecuadas para resolver el problema de la relación entre la forma y la función del estado capitalista (1975).

El modelo burocrático, se caracteriza por operar de acuerdo a reglas rígidas de decisión prestablecidas por la ley o las mayorías políticas; el modelo tecnocrático o de racionalidad dirigida ("purposive action"), se caracteriza por operar de acuerdo a metas y objetivos prestablecidos mediante reglas de afectividad técnica y eficiencia económica; en el modelo consensual, la autoridad descansa en la propia clientela de la administración estatal o en los receptores de sus beneficios y está regido principalmente por los procesos de conflicto político y consenso. En este trabajo se ha optado por definir el modelo "consensual" como estrategia "ad-hoc", término que otros autores utilizan para referirse a un modelo pragmático (p.e. Hayward 1975), ya que además de que la definición de consensual o participativo tiene una connotación que poco tiene que ver con el carácter generalmente excluyente de este tipo de configuraciones institucionales, alude de manera más directa a la problemática administrativa.

Más allá de las discrepancias entre las formas y las funciones del estado, y en conexión con el estado intervencionista, social o benefactor, en su "Crisis of crisis management: elements of a political crisis theory", Offe (1976) propone un concepto "procesual" de crisis al tratar los

"mecanismos que generan eventos" como estrategias que implican tendencia a la crisis. Se trata de crisis potenciales en conexión con la utilización de principios de regulación externos al mercado.

Tales principios de regulación o principios de organización los constituyen: el sistema económico, que está determinado por el proceso de desarrollo de la economía capitalista; el sistema normativo o legitimador, determinado por la dinámica de los procesos de conflicto-consenso, y el sistema político-administrativo. Cada uno de estos sistemas se encuentra vinculado, respectivamente, a tres tipos de recursos: los medios fiscales, la lealtad de masas y la racionalidad administrativa (pp. 57-58). Aquí interesa esta última en tanto que identifica los elementos que definen una crisis de racionalidad administrativa.

La racionalidad administrativa, se refiere a la habilidad o inhabilidad del sistema político administrativo para aislar e independizar los recursos de los diferentes subsistemas (p. 57). Esto presupone principalmente: distanciar el sistema político administrativo de los otros dos sistemas, para que sea relativamente independiente de los impulsos provenientes de los requerimientos funcionales (económicos) o de demandas políticas específicas; mantener una diferenciación en el propio sistema político administrativo, para prevenir interferencias entre funciones de legitimación y funciones estratégicas parciales; capacidad de coordinación, para evitar que las agencias tengan un comportamiento mutuamente contradictorio y que las políticas

individuales se cancelan una a la otra; un manejo de información suficiente sobre los procesos que ocurren en su exterior y capacidad predictiva, para salvaguardar el funcionamiento del sistema y evitar conflictos, condiciones todas ellas que son sistemáticamente cuestionadas por la expansión de las funciones del estado (p. 60).

Frente a este cuadro puede observarse que al igual que la diferenciación entre economía y política no siempre se realiza a través de la democracia representativa, (al menos como forma dominante), la indiferenciación entre la economía, la administración y la política no necesariamente implica una crisis de racionalidad administrativa, ésta dependerá de la manera en que se estructuran otros niveles o dimensiones de la organización del aparato estatal.

Para los propósitos de este trabajo se han distinguido tres niveles de integración (o desarticulación) burocrática: el de la "cohesión", que se basa en estrechas relaciones personales y al que corresponde un acentuado control político del ejecutivo sobre la administración estatal; el de la "coherencia", que es al que se refiere Offe, y que supone un relativo aislamiento de las tareas administrativas o técnicas y las políticas y el de la "consistencia", que se refiere al grado relativo de correlación entre decisiones públicas e intereses privados (en este caso estrictamente empresariales).

Esta distinción permite reconocer tensiones en el plano propio de la administración estatal, en el de la relación entre la administración y la política y en el de la relación entre la

administración estatal y sus bases sociales. Pues si bien como lo apunta Offe es preciso distinguir un análisis de tipo formal de uno de "contenido" siendo ambos complementarios (1), es necesario también trazar sus conexiones.

Por último, es importante identificar -como en el régimen de excepción de Poulantzas- la rama o el aparato estatal dominante y la relación que guarda en el conjunto del régimen político administrativo y con el conjunto de la sociedad.

III.2.2. Formas de representación.

El esquema analítico inicial de las formas de representación está en gran medida basado en las investigaciones de Bob Jessop sobre el estado capitalista. Al igual que Claus Offe, este autor se interesa principalmente por el modo de ser del estado capitalista, pero a diferencia de aquél su propuesta analítica se enfoca más a las formas de representación estatal que a las formas administrativas.

Adoptando un enfoque político institucional, Jessop propone conceptualizar el estado en términos de una articulación diferencial de formas de representación e intervención estatal en la que la organización interna o la unidad interna del estado contribuye a analizar formas de estado y tipos de régimen (1982a: 228-229). Jessop distingue cinco modos de representación: clientelismo, corporativismo, parlamentarismo, pluralismo y raison d'état, cuya articulación interna y en relación a distintas formas de intervención económica estatal es de manera específica.

problemática para crear, mantener o restaurar las condiciones para la acumulación de capital.

Para los propósitos de este trabajo se adoptará la distinción de cuatro formas de representación: clientelismo, corporativismo, tripartismo y política de partidos. Siguiendo a Jessop, "estas formas tienen efectos definitivos en (pero no determinan totalmente) la accesibilidad de diferentes fuerzas política al estado y también tienen influencia en el modo en el cual las fuerzas políticas se constituyen" (p. 230).

En el plano más general, estas formas se definen de la manera siguiente: el clientelismo se caracteriza por ser una forma basada en el intercambio de apoyo político y asignación de recursos políticamente negociados, e involucra una relación jerárquica entre el (o los) clientes dependientes y el (o los) patrones dominantes; el corporativismo se basa en la posición que los actores tienen en la división social del trabajo, y se caracteriza por la equivalencia formal de 'corporaciones' cuyos miembros realizan diferentes funciones (p. 230); el tripartismo, integra al corporativismo en un sistema de representación de tipo macro social en el que formalmente se postula una equivalencia entre las organizaciones de los capitalistas, los trabajadores y el gobierno (Jessop 1979 y 1982b); por último, la política de partidos o el parlamentarismo "está basado en la participación indirecta de 'ciudadanos' individuales en las decisiones de las políticas gubernamentales, a través del ejercicio del voto y los derechos que lo acompañan y en relación a un legislativo elegido y/o un ejecutivo político". Esta estrategia, "está asociada con una

igualdad formal entre los ciudadanos individuales; las libertades formales necesarias para su operación proveen las bases para el desarrollo del pluralismo y la organización de los partidos" (p. 230).

Con Jessop y O'Donnell, se propone que una definición más precisa de estas formas sólo es posible cuando se relacionan con otras estrategias estatales y con las condiciones históricas y sociales en las cuales se inscriben. De manera que las funciones, el contenido, el carácter y las implicaciones de una forma de representación dada, variarán de acuerdo a sus relaciones estructurales y a las correlaciones de fuerzas que se configuran en una situación determinada.

La ruptura de la unidad institucional se manifestará como una crisis de representación sólo en la medida en que determinados factores críticos han podido organizarse para que surjan procesos decisorios de nuevos ordenamientos del estado (Cacciari 1981: 238-239) que afectan las previas formas institucionalizadas de representación y que enmarcan en una nueva perspectiva los conflictos.

Como se mencionó antes, el interés principal de esta investigación radica en las relaciones corporativas y en particular con referencia al sector empresarial. La importancia del corporativismo está íntimamente vinculada a la centralidad del aparato administrativo.

En México, los estudios sobre el corporativismo, que adquirieron una notable aceptación y difusión a partir de la década de los sesenta, tuvieron como campo de interés privilegiado

las relaciones entre el estado y el sector obrero y -por la propia naturaleza del corporativismo mexicano- se enfatizó el análisis de su dimensión estatal. Desde esta perspectiva, los aparatos corporativos fueron fundamentalmente comprendidos como instrumentos de control, de desactivación de la movilización popular o a la suma como mecanismos de constitución de las bases sociales del estado mexicano (2).

O'Donnell como se señaló antes, contribuiría de manera significativa, aunque no exclusiva, a revivir el tema del corporativismo tanto en autores nacionales como extranjeros, ya fuera por oposición o aceptación de sus tesis.

Sin embargo, la "bifrontalidad" y la "segmentariedad" del corporativismo no serían suficientemente exploradas. Al respecto, O'Donnell había adaptado los planteamientos de Juan Linz y Philippe C. Schmitter a las particularidades de los nuevos autoritarismos latinoamericanos. Partiendo directamente de este último autor (1979), más sensibilizado con otras configuraciones corporativas como la norteamericana, llamó la atención sobre la distinción entre un corporativismo estatal y uno "societal" o "privatista" (en términos de Schmitter) y sobre las diferentes significaciones de las relaciones corporativas de acuerdo a la clase en cuestión (aún cuando limitadas a las funciones de control). Estas claves sólo fueron incorporadas en el sentido de plantear que el mexicano era un semiporporativismo en tanto que permitía un cierto margen de juego político a las clases subordinadas.

En este trabajo, el interés se ha desplazado hacia las clases dominantes y un eje analítico central lo constituye esa bifrontalidad. Es de señalarse que si bien la terminología de O'Donnell tendía a ampliar el sentido original del término de Schmitter de corporativismo privatista, en la práctica analítica se perdió su doble implicación: su orientación "societal" por una parte, y su dominio de lo privado en su concepción más restringida por la otra, esto es, empresarial.

Esta doble implicación, central para entender las nuevas tendencias corporativas en México, puede ser ampliamente comprendida a través de la mirada de la configuración teórica y práctica del modelo corporativo norteamericano. Los trabajos de Orozco, de manera especial los relativos a la "democracia corporativa" (1902) y la "elitismo corporativo" (1987), son iluminadores de esta doble perspectiva. Su estudio, en base al entrecruzamiento del discurso académico y del discurso político, muestra las íntimas relaciones entre el corporativismo, el pluralismo y el elitismo en la configuración histórica norteamericana de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, en el marco de las cuales lo corporativo tiene como referente principal lo empresarial.

Cabe mencionar que otros trabajos, como los incluidos en el volumen de Schmitter y Lehbruch (1977), como los de Jessop (1980) sobre Gran Bretaña, o el de Therborn y Bucí-Glucksmann (1981) sobre Suecia, y Francia, muestran cómo el modelo corporativo no ha sido ajeno a la historia, sobre todo contemporánea de los países

que son su objeto de estudio, aunque también muestran en su conjunto la variedad de sus significaciones políticas.

En coincidencia con el período de publicación de estos textos, el movimiento liberal conservador adquiere una notable presencia en el ámbito internacional, contribuyendo a repensar el corporativismo desde una perspectiva neoliberal.

III.2.3. La intervención estatal.

Como se mencionó, tanto Offe como Jessop, están particularmente interesados, respectivamente, en las relaciones entre diversas estrategias de formulación de las políticas públicas y modos de representación, frente a distintas formas de intervención estatal. De esta manera, Offe (1976) plantea que hay una relación óptima entre las formas de administración burocrática y las actividades estatales de asignación de recursos no producidos directamente por el estado, y por otra parte, entre la racionalidad dirigida y las actividades productivas del estado. En el esquema analítico de Jessop (1982a), las formas de representación señaladas en el sub-apartado anterior, presentan afinidades electivas con cinco modos respectivos de intervención estatal, que a su vez se encuentran relacionados con diferentes formas del circuito del capital (liberalismo, monopolismo simple y monopolismo estatal). Los modos de intervención estatal abarcan los siguientes: facilidad formal, facilidad sustantiva, apoyo formal, apoyo sustantivo y dirección.

La facilidad o habilitación formal se refiere a la provisión de condiciones generales externas a la producción capitalista

(p.e. un sistema monetario, un sistema legal y un sistema administrativo formalmente racionales). Con la habilitación sustantiva, el estado reproduce dentro del capitalismo ciertas condiciones generales de producción (p.e. la fuerza de trabajo, la infraestructura o la investigación). El apoyo formal se refiere a la intervención indirecta (por medio de la ley o el dinero), de acuerdo con las condiciones particulares de producción. El apoyo sustantivo, se refiere a la intervención estatal que privilegia a alguno o algunos agentes económicos, antes que dar autonomía a las fuerzas del mercado. En el caso de la dirección, el estado barre con la libertad formal de los agentes económicos y los encauza a que actúen o no, de modos determinados (Jessop 1982b: 792-794).

En esta investigación, el estudio de la intervención del estado en las relaciones económicas, está subordinado al tema de la administración y la política. Interesa sobre todo el proceso de desinstitucionalización del estado intervencionista desde la perspectiva de las relaciones político ideológicas entre el gobierno y los empresarios.

Para estos propósitos se distinguen cuatro grandes estrategias de intervención estatal: en la producción, en la asignación de los recursos, en la producción de normas de intervención estatal y en la regulación de las relaciones sociales, particularmente obrero patronales.

Para finalizar cabe reiterar que esta definición de las formas del régimen tiene el propósito principal de orientar la investigación, constituyendo un marco instrumental analítico.

III.3. La dimensión ideológica.

Partiendo del reconocimiento de la dimensión ideológica como un terreno de lucha política y como constitutiva de relaciones sociales, para el estudio de los valores que norman las relaciones entre el estado y la sociedad desde la perspectiva de la intervención ideológica empresarial, se dispone de un conjunto preliminar de lineamientos analíticos.

Aún cuando puede identificarse en esta propuesta la influencia de la pragmática y la lingüística de texto, el marco analítico general que orienta esta investigación es de naturaleza política, esto es, remite a las relaciones político institucionales hasta aquí definidas.

En este contexto, el estudio de los valores está circunscrito principalmente al ámbito discursivo o ideológico en el que se configuran los símbolos de integración y diferenciación de los empresarios entre sí, con el gobierno y (en menor medida) con otras fuerzas sociales y políticas.

Dado que el interés radica en la identificación de las normas generales del régimen, la investigación tiene como referente o dato principal los pronunciamientos públicos de los dirigentes gubernamentales y de los dirigentes empresariales que afectan el significado de la acción política empresarial al aceptar, negociar o disputar los parámetros desde los cuales se interpreta o al hacer presente un conocimiento (9), que afecta la constitución del empresariado como fuerza política y que tienen implicaciones más amplias en las relaciones entre el estado y la sociedad.

El punto de partida es el discurso de la facción radical del empresariado, y es en el estudio del periodo 1982-1986 cuando este análisis adquiere mayor sistematicidad y desde el cual se mira retrospectivamente. Ese periodo se distingue por un profundo y amplio cuestionamiento teórico y práctico de las instituciones estatales y por una ofensiva ideológica orientada a modificar los valores que norman la cultura política.

El estudio de la dimensión ideológica tiene dos componentes que se condicionan mutuamente: el de la identificación y análisis de los elementos textuales del discurso y de sus relaciones internas, y el descubrimiento de su sentido político desde la perspectiva de la matriz analítica propuesta.

Como parte del primer componente, se han identificado los principales elementos de la crítica empresarial y sus correspondientes demandas; se ha definido su naturaleza (económica, política o social; particularista o universal) y sus referentes. Asimismo, se ha establecido la manera en que estos elementos se relacionan entre sí, principalmente a través del estudio de sus conectores lógicos y de la redefinición de los campos semánticos.

El descubrimiento del sentido político de los planteamientos empresariales o lo que constituye la dimensión interpretativa y crítica en el trabajo, contiene tres operaciones básicas: 1) el análisis del texto en tanto que contiene la crítica de sus propios valores; 2) el análisis comparativo, principalmente en relación con planteamientos empresariales previos, 3) el análisis de la

acción en sentido estricto, para observar las "disonancias" prácticas.

III.4. Las estrategias de intervención política empresarial.

Determinado por el interés de esta investigación, el estudio de la actividad teórica (ideológica) y práctica del empresariado está circunscrito a su presencia en la escena política nacional.

El estudio de la intervención empresarial parte de la diferenciación analítica de tres formas de actividad política: la económica administrativa, la partidaria y electoral y la cívica o social (Luna, Millán y Tirado 1984 y Luna, Tirado y Valdés 1987).

Esta distinción permite desentrañar el significado de la actividad política empresarial y su impacto específico en el régimen, en tanto que cada una de estas formas se inscribe en un "espacio" que tiene sus propia temporalidad y especificidad normativa, sus propios medios de estructuración y su propio afecto en la configuración del empresariado como fuerza política.

De manera que en el marco de los problemas que se enfatizan en esta investigación puede decirse que la actividad económico administrativa, orientada por intereses particulares, especializados o corporativos, tiene como contexto inmediato el aparato estatal y su problemática que lo define: la formulación de las políticas públicas, no sólo en lo que concierne a los intereses económicos que se promueven sino también a los modos de participación y accesibilidad al estado. La inserción directa de los intereses económicos en el aparato administrativo está vinculada con ciertos tipos de organización de esos intereses:

como grupos de presión, de carácter clientelista y corporativo. La actividad empresarial en este ámbito, afecta su constitución como sujeto económico y de manera más específica como gestor de intereses económicos.

La actividad empresarial partidaria o electoral, que trasciende los intereses corporativos para incidir en la esfera política (en sentido estricto), tiene como contexto inmediato la normatividad propia de la política de partidos, y a los partidos políticos como medios de estructuración de sus intereses. La actividad empresarial en este ámbito afecta su constitución como ciudadano o como actor político en sentido restringido, es decir: miembro de la burocracia política, dirigente de un partido o representante electo de los ciudadanos.

Por último, la actividad empresarial cívica o social, trasciende los intereses de clase y de partidos para incidir en el campo de las relaciones político sociales, a través de las organizaciones sociales (como las sociedades de padres de familia, las organizaciones cívicas, los comités vecinales, etc.), los movimientos sociales o los movimientos de opinión, y a través de los medios de comunicación, instituciones educativas o culturales. Este tipo de actividad afecta la constitución del empresariado como sujeto complejo (padre de familia, vecino en una comunidad territorial, etc.).

En este trabajo el eje analítico lo constituye la actividad corporativa desde la cual se estudian los otros tipos de intervención empresarial.

III.5. La heterogeneidad de la clase.

En el plano político ideológico, la heterogeneidad de la clase tiene sus propios criterios de diferenciación, los que no siempre corresponden, o al menos no de manera directa, a su diferenciación en términos de fracciones de clase o de capital, que tienen como referente principal la posición del empresario en la estructura productiva.

Con diversos grados de precisión y acuerdo, estudiosos de la problemática empresarial en México han reconocido la existencia de dos grandes conglomerados empresariales (p.e. Arriola y Galindo 1984, Concheiro, et. al. 1979, Puga 1979) bajo el término de fracciones.

En este trabajo se ha adoptado como punto de partida la distinción desarrollada particularmente por Ricardo Tirado en diversos trabajos colectivos (10), bajo el término de "facciones políticas", las que se definen como fuerzas o corrientes de opinión y acción en las que se articulan grupos de poder y organizaciones empresariales que se asocian a ciertas configuraciones político ideológicas. El criterio principal de diferenciación de estas facciones se rige por sus posiciones frente al gobierno, aunque puedan encontrarse otros elementos que los caracterizan como se verá en la exposición (para una diferenciación más compleja véase el Cuadro 1).

Se reconocen aquí también dos facciones principales: la "radical" y la "moderada", que son tomadas como parámetro para un estudio más específico de la facción radical.

La facción radical es la más vieja y tiene su asiento principal en la ciudad de Monterrey, aunque cuenta también con bases y conexiones en otras regiones del país, en provincia particularmente. Esta facción comenzó a formarse desde el siglo XIX y se consolidó en el porfiriato, aglutinado a empresarios vinculados a las más diversas actividades económicas: industria, comercio, agricultura, banca y servicios diversos. Se distingue tanto por la importancia económica de sus dirigentes como por su combatividad, siendo un rasgo peculiar de esta facción su marcado antiestatismo. El "grupo Monterrey", la Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana) y la Concanaco (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo) han sido los promotores o portadores fundamentales de las posiciones de esta facción política.

La facción moderada tiene su sede principal en el Valle de México, logra su consolidación apenas en la década de los cuarenta y se sustenta principalmente en la pequeña y mediana industria manufacturera. Contrastando con los radicales, los moderados se distinguen por su posición conciliadora y pragmática hacia el gobierno, e incluso en ocasiones claramente progobiernistas, y su demanda de protección frente a la competencia exterior o los monopolios privados. Tradicionalmente, la Canacintra (Cámara Nacional de la Industria de Transformación) ha sido la principal organización de esta facción y en menor medida la Concamín (Confederación de Cámaras Industriales) (Tirado y Luna 1987: 247).

El trabajo tiene como eje analítico central el estudio de la facción radical y a las organizaciones empresariales como unidad

de análisis principal. Al respecto, baste decir aquí que el dominio de la matriz corporativa en la configuración del régimen político mexicano, definió a los organismos empresariales como entidades políticas privilegiadas, las que a diferencia de otros sectores como el obrero, el campesino y el "popular" fueron excluidos formalmente como factores políticos legítimos del régimen (5).

III.6. Las fuentes.

Dados los intereses que definen esta investigación, dedicada al estudio de la normatividad y al debate público, las fuentes principales son de carácter hemerográfico: periódicos y revistas empresariales; documental: documentos oficiales y documentos empresariales, y bibliográfico. De manera complementaria se ha recurrido a la realización de entrevistas informales con directores políticos gubernamentales y empresariales.

NOTAS.
CAPITULO III.

- (1) Una análisis específicamente de "contenido" en cuanto a políticas públicas se refiere, comprende los siguientes conjuntos de problemas: "1) el análisis de los procesos en el ambiente externo al sistema político, que lleva al reconocimiento de ciertos "problemas" como asuntos de las políticas públicas y por lo tanto a la ampliación de la agenda del sistema político; 2) el análisis de los intereses que determinan el proceso de formación de las políticas públicas, y 3) los resultados materiales y la distribución de beneficios tangibles que resultan de las políticas públicas y de su implementación" (Offe 1975: 134-135).
- (2) Este es el caso de los trabajos de Camacho, Córdova, Labastida, Leal, Pereyra y Reyna de los años setenta, a los que se hará referencia en el Capítulo IV. Algunas excepciones respecto a una inclusión amplia del sector privado desde una perspectiva corporativa, las representan precisamente autores norteamericanos como los Kaufman 1973 y 1981.
- (3) Al respecto véase la fundamentación que hace Castaños (1984) en su reformulación de los actos verbales.
- (4) Véase Tirado y Luna 1986; Luna, Tirado y Valdés 1987 y Tirado y Luna 1987.
- (5) Para un estudio alternativo de las organizaciones empresariales véanse: Alcázar (1970), Arriola (1977) y Tirado (1986). Estos trabajos enfocan a las organizaciones empresariales en sí mismas, más que a sus relaciones con el estado, y cuando aluden a estas relaciones no lo hacen desde la perspectiva del corporativismo.

SEGUNDA PARTE

EL REGIMEN POLITICO ADMINISTRATIVO Y LA POLITIZACION EMPRESARIAL

El propósito de esta segunda parte del trabajo es caracterizar, en el Capítulo IV, el marco institucional en el que se produce el conflicto entre el gobierno y los empresarios del periodo 1970-1976, a través de la presentación de un panorama de las formas establecidas de representación, intervención y administración estatal, de sus tensiones y condiciones de existencia. En el Capítulo V se analiza el conflicto en función del proceso de desinstitucionalización del régimen, y el Capítulo VI se refiere a la emergencia de nuevas condiciones institucionales que se configuran en el periodo 1976-1982, en las que se inscribe el conflicto por la nacionalidad de la banca en septiembre de 1982.

Los años setenta, pueden ser caracterizados como un periodo de importantes transformaciones en el régimen político administrativo, que contrasta con la unidad formal de las tres décadas precedentes.

En cuanto a las estrategias de representación destaca, en el primer quinquenio, el intento gubernamental de institucionalizar un gran pacto tripartita y de trascender sus límites corporativos, así como la consolidación de un amplio proyecto corporativo de carácter privatista, impulsado por la facción radical del empresariado; en el segundo quinquenio, es de mencionarse la estructuración de las bases para refuncionalizar una política de partidos, así como el establecimiento de un pacto de carácter macrosocial tendiente a excluir la participación del sector obrero en la toma de decisiones.

La intervención estatal pasa por un proceso que va de la ampliación de las funciones estatales en la producción y asignación de los recursos, a la conformación de un estado eminente productor de normas de intervención estatal.

En esas condiciones, la recuperación de la planeación, como estrategia de formulación de las políticas públicas y la reorganización de la administración estatal que da lugar a la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, contribuyen a erigir la eficacia técnica como un elemento clave de la legitimidad del régimen. Este periodo, estará también marcado por el tránsito de la politización de la administración a la tecnocratización de la política.

En la producción de este nuevo marco de referencia de los eventos, la desintegración de la identidad entre lo privado y lo público alcanzada en el periodo previo, tendrá un impacto fundamental.

CAPITULO IV. LA ADMINISTRACION ESTATAL Y EL REGIMEN POLITICO (1940-1970).

El objetivo de este capítulo es caracterizar las condiciones institucionales que se establecen en el periodo 1940-1970, en términos de las formas dominantes de representación, intervención y administración estatal, y de la manera en que estas se encuentran articuladas, configurando el régimen político administrativo. En esta presentación se han privilegiado las relaciones entre el estado y los empresarios.

La exposición parte de la idea de que la administración estatal ha tenido un peso relevante en la configuración del régimen político mexicano a través de la consolidación del presidencialismo, del corporativismo y del estado interventor. Y sobre todo en lo que concierne al estado y los empresarios, el aparato administrativo fue en este periodo un terreno privilegiado para la estructuración de sus relaciones.

El periodo 1940-1970 ha sido considerado por muchos autores como uno en el que se inaugura una nueva etapa en el desarrollo económico y político de México, que se califica como un proceso de modernización del país. Los elementos que lo definen varían en función del enfoque adoptado y de los temas tratados. Lo que aquí se sostiene es que entre los efectos más importantes de este proceso de cambio está la consolidación del aparato administrativo -en detrimento de un efectivo juego de partidos- como terreno de lucha política y como ámbito privilegiado del quehacer político.

La exposición tiene así como eje central la caracterización del aparato administrativo desde una óptica política, procurando ir más allá de las funciones que cumplen las diferentes agencias

gubernamentales y superando una visión monolítica del aparato estatal. Se persiguen tres objetivos principales: en primer lugar, observar las formas específicas y los contenidos que adoptan algunos de los principios jurídicos y políticos establecidos en el periodo previo; el segundo es el proveer el marco político ideológico que pueda contribuir a la comprensión del proceso político posterior a los años sesenta, en particular, las confrontaciones entre el gobierno y los empresarios, así como los proyectos institucionales que en ese periodo posterior emergerán, y el tercero es el de localizar algunos de los puntos de tensión política en el régimen.

En este sentido, se propone la distinción de varios niveles de organización burocrática para identificar diversos tipos de integración y conflicto en la administración estatal y en sus relaciones con la sociedad, y de manera particular con el sector empresarial. El primero (la cohesión) se basa en la unidad administrativa que se configura a través de relaciones personales; el segundo (la coherencia), parte del supuesto de que el estado capitalista, al igual que requiere un distanciamiento formal entre la economía y la política (que se realiza a través del estado democrático liberal), requiere también un relativo aislamiento de las tareas administrativas o técnicas respecto de las políticas; el tercer nivel (del de la consistencia) se refiere al grado relativo de correlación entre decisiones públicas e intereses privados, de manera particular, empresariales.

Estos tres niveles de organización burocrática, como se verá más adelante, son problemáticos, pero permiten establecer un

parámetro inicial para la especificación y análisis del régimen político administrativo.

Tomando como base estos elementos analíticos, la exposición se divide en cinco apartados, en el primero, de carácter general, se anuncian los elementos constitutivos del régimen político administrativo, y se describe la manera en que se relacionan entre sí, el segundo, tercero y cuarto se refieren respectivamente a cada uno de los niveles de organización burocrática arriba mencionados y se encuentran a su vez relacionados con el régimen presidencialista, con las modalidades de formulación de políticas públicas y de intervención estatal, y con las relaciones corporativas como mecanismo de integración de los intereses privados y públicos. El quinto y último apartado, a manera de conclusiones, se refiere a las tensiones y condiciones ideológico institucionales de existencia del régimen descrito.

El capítulo, está fundamentalmente apoyado en diversas investigaciones empíricas sobre el periodo y en este sentido es una reinterpretación de las características que definen el régimen político administrativo, en términos de las normas o principios de organización y valores en los que se inscribe la acción política empresarial y en términos de la consideración del aparato administrativo como una virtual arena política.

IV.1. Características generales del complejo político administrativo.

Como la gran mayoría de los estudiosos del sistema político lo han reconocido, el eje Presidente de la República-FRI (Partido Revolucionario Institucional) constituye el elemento principal del

régimen político. Pero también lo que podría denominarse como "la naturaleza" intervencionista del estado mexicano, constituyó otra de sus piezas clave.

Es así que frente al modelo democrático liberal propio del capitalismo, caracterizado por un equilibrio entre los poderes ejecutivos, legislativo y judicial, por una política de partidos y una lógica ciudadana, por una diferenciación formal entre la economía, la administración y la política y por un predominio de las fuerzas del mercado en la conducción de la economía, el régimen mexicano se caracteriza por un acentuado poder del ejecutivo, por una lógica de tipo corporativo y una política intervencionista en el marco de la llamada "economía mixta", factores que produjeron un nivel muy bajo de diferenciación entre la economía, la administración y la política y un privilegio del aparato administrativo como ámbito de la política.

Estas tendencias fueron en mayor o menor grado constitutivas del estado capitalista que se reestructura a raíz de la crisis mundial de finales de los años veinte y principios de los treinta, que marcó la decadencia del estado democrático liberal y la emergencia del llamado estado de bienestar o estado social, que se distingue por una conducción estatal del proceso económico social a través de funciones de producción, regulación y dirección del proceso de acumulación mediante estrategias de planeación (1). También asociado con este tipo de estado aparece en los países metropolitanos el fenómeno corporativo, erigiendo la colaboración entre las clases como un valor fundamental y bajo formas y grados de importancia variables (2), encontrándose su versión más radical

en los regimenes fascistas. Surgen también entonces en varios países de América Latina los regimenes populistas que contendrán modalidades específicas de estas nuevas tendencias generales. Aún cuando este tipo de regimenes no siempre generaron estabilidad política, si llegaron a cuestionar la idea de que la democracia liberal fuera la mejor cobertura política del capitalismo (3). Este sería también el caso del régimen político mexicano en el marco del cual se presenta un largo periodo de estabilidad política (1934-1968) y un crecimiento económico sostenido (1950-1970).

Aunque de manera subordinada, elementos democrático liberales no estuvieron ausentes en la consolidación del estado mexicano, y han tenido un papel fundamental en la vida política del país. Es así que si bien el PRI se ha mantenido en el poder desde su inicial constitución en 1929, el principio de no reelección así como los abruptos cambios sexenales serian cruciales en la historia política del México moderno; asimismo, bajo formas peculiares, la distinción formal entre economía y política propia del capitalismo, tuvo su expresión en la exclusión de la representación empresarial en el partido dominante (a diferencia de los sectores obrero, campesino y popular), en la definición de los organismos representativos de ese sector como órganos de consulta del estado a los que quedaba vedado hacer política (4) y en el propio alejamiento de los empresarios del Partido Acción Nacional (PAN), en cuya creación participaría la facción radical del empresariado (5). Esta separación formal entre el poder económico y el poder político constituyó un elemento primordial de

legitimidad del régimen, contribuyendo a fundar su carácter popular y el "equilibrio" entre los factores de la producción, tal como lo establece la Constitución. Es de señalarse también, que bajo la fórmula de la economía mixta y la particular del "desarrollo estabilizador", se dio una combinación variable entre políticas de corte liberal e intervencionista. Por último, aunque desde una perspectiva intervencionista, los intentos por diferenciar las tareas administrativas de la política, han sido permanentes en la historia de la administración pública mexicana, como se verá más adelante.

La crisis económica y la crisis institucional de finales de los años veinte impulsaron el estado interventor y la formación del partido del gobierno, respectivamente, que se consolidarían en el periodo cardenista (1934-1940), en el cual el estado mexicano alcanza su mayor grado de autonomía frente al empresariado nacional y extranjero. En este periodo, la representación obrera y campesina adquiere una base política al insertarse en el partido, mientras que la representación empresarial queda principalmente confinada al aparato económico administrativo.

Durante las tres décadas que van de 1940 a 1970, la forma del régimen político administrativo experimentó pocos y aislados cambios; sin embargo, las condiciones en las cuales este régimen operó cambiaron significativamente imprimiendo modificaciones sustanciales al presidencialismo, al estado "promotor del desarrollo" y en las relaciones corporativas. Destaca la tendencia a la disolución de la distinción entre la política y las políticas. Con breves episodios de conflicto, destacándose el

enfrentamiento con el presidente López Mateos, en términos generales puede decirse que las negociaciones con el gobierno en materia de política económica, así como su influencia en la designación de altos funcionarios, incluyendo al propio presidente de la república, parecían ser la garantía necesaria y suficiente para cumplir con la representación del empresariado en el aparato estatal. En el marco de un modelo de economía mixta y de un proceso de desarrollo fincado en la sustitución de importaciones, las tasas sostenidas de crecimiento, el relativo progreso de la industrialización, los bajos niveles de inflación y la estabilidad cambiaria, se convirtieron en bases importantes de la legitimidad del régimen así constituido.

IV.2. La cohesión burocrática y el régimen presidencialista.

El sistema administrativo mexicano, con frecuencia caracterizado por los especialistas en esta materia como un sistema ineficiente y con una organización muy pobre (6), presenta sin embargo una sólida unidad derivada del régimen presidencialista que permite el control discrecional del personal que ocupa los puestos cupulares, tanto en el aparato administrativo como en el político.

Como muchos autores lo han reconocido, aún cuando en un marco jurídico de carácter republicano y federal, la propia Constitución de 1917 otorgó una amplia gama de poderes a la rama ejecutiva, tales como la facultad de reglamentación (iniciativa, promulgación y ejecución de las leyes o decretos) y la facultad del presidente de nombrar a sus colaboradores para el ejercicio de su gobierno.

Estos poderes se irían ampliando al paso de la consolidación del régimen, destacándose la subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo.

Con la creación del partido del gobierno en 1929, el poder del presidente se amplía en tanto que el presidente de la república en turno es el jefe del partido, nombra a los gobernadores de los estados, tiene capacidad legal para removerlos y una influencia determinante en la designación de su sucesor, quien tradicionalmente ha estado a la cabeza de alguno de los organismos de la administración central (7).

El régimen presidencialista otorgaría así al ejecutivo un amplio poder discrecional, proveyería las bases para una unidad de la administración fundada en una cohesionada red de relaciones personales y estrecharía la relación entre la administración y la política al ser el ejecutivo el jefe del gobierno y el jefe del partido.

Con el desarrollo del estado interventor, estas facultades jurídicas y políticas se ampliaron aún más, al ser el ejecutivo el depositario de los recursos materiales en poder del estado y de los controles gubernamentales para la conducción de la economía.

El predominio del ejecutivo estaría asimismo asociado a una muy débil política de partidos y como contraparte, al fortalecimiento de estrategias de representación de tipo corporativo, como forma dominante de estructuración de las relaciones entre el estado y la sociedad. Esta fórmula contribuiría de manera significativa a la indistinción entre la

politica y las politicas, o en otros terminos, a la politizacion del aparato administrativo.

Sin mecanismos formales de sancion publica, las politicas se formularon atrás de la escena politica sobre la base de acuerdos cupulares entre la burocracia politica, los sectores empresariales y los dirigentes de los sectores populares reconocidos por el estado.

La discrecionalidad gubernamental propia del regimen presidencialista, los mecanismos de decision informales y el establecimiento de poderosos conglomerados burocraticos de caracter publico y privado constituyeron -junto con un alto grado de corrupcion- las pautas normativas de la formulacion de la politicas publicas.

IV.3. Sobre la formulacion de las politicas publicas.

La cohesion de la administracion estatal alcanzada en el marco del regimen presidencialista, no se tradujo en una coherencia del aparato administrativo. Es decir, la elaboracion de la politica gubernamentales no responderia ni a reglas rigidas prestablecidas por la ley o las mayorias politicas, ni a normas de efectividad tecnica, ni a metas u objetivos previamente establecidos segun un plan, sino principalmente a condiciones externas al propio regimen (3), tales como la correlacion de fuerzas o cambio en las condiciones economicas.

IV.3.1. La estrategia ad-hoc vs. la planeación (9).

Aún cuando la planeación tuvo un lugar central en el discurso gubernamental, los estudiosos de la administración pública coincidieron con el siguiente diagnóstico del aparato estatal en el curso de los años sesenta: el predominio de criterios políticos sobre criterios administrativos en la toma de decisiones; la dispersión del poder al interior de las agencias del gobierno; un elevado grado de competencia entre las distintas estancias de la administración central; el predominio del secreto en la toma de decisiones y la falta de una estructura uniforme de información, frecuentemente tratada como confidencial; la escasa efectividad de los planes y programas elaborados por el gobierno, y por lo tanto el dominio del pragmatismo y la atención de los problemas de la agenda estatal caso por caso (19).

Se puede observar, sin embargo, que este "modelo" de toma de decisiones no parece haber influido de manera negativa en el "éxito" económico y político alcanzado en el país en aquellos años, caracterizado el primero por una tasa sostenida de crecimiento, bajos niveles de inflación, estabilidad cambiaria y un progreso de la industrialización, y el segundo por una continuada estabilidad política.

Quizá en parte por su funcionalidad, este modelo administrativo sería definido por Shafer como "mutual adjustment planning", tanto en lo que se refiere a las distintas instancias de poder del gobierno, como en lo concerniente a la relación entre el gobierno y la iniciativa privada (11). Así, la legitimidad del

modelo parece haber descansado sobre todo en la clientela de la administración o en los receptores de sus beneficios.

En este sentido puede observarse que los permanentes intentos por crear mecanismos de coordinación en la toma de decisiones o que permitieran operar al margen de los intereses económicos y políticos inmediatos de los grupos involucrados, en general fueron muy limitados.

Se puede distinguir dos grandes etapas en la aplicación de estrategias de planeación: en la primera, que va de 1933 a 1940, predominan criterios políticos, y en la segunda, que va de 1953 a 1970, se tiende a operar según reglas de eficiencia económica, pero además de que se carece de criterios de eficacia técnica, esos criterios económicos van respondiendo cada vez más a intereses muy particulares.

El discurso gubernamental de planeación nacional tiene sus bases jurídicas en el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, en el que se establece que el estado tiene facultades para regular el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, no será sino hasta 1933 cuando se elabore el Primer Plan Sexenal para el periodo 1934-1940. A éste sucede el Segundo Plan Sexenal elaborado en 1939, para el periodo 1940-1946. Respecto a la naturaleza política de estos planes destaca el hecho de que ambos fueron elaborados por el partido del gobierno con la colaboración —sólo en el caso del segundo— de una división de planeación de la Secretaría de Gobernación, esto es, con una agencia netamente política (12). También, ambos planes tuvieron una función política más que económica o técnica. Aprobados antes

de la nominación del candidato a la presidencia, con ellos se pretendía dar continuidad a las políticas adoptadas y a las relaciones de poder establecidas en el gobierno inmediato anterior (13). Por otra parte, en estos planes prevalece un lenguaje eminentemente político y social y la ausencia de mecanismos técnicos.

Aún cuando estos planes tuvieron poca efectividad, es de señalarse que en el período de su cobertura, en el que se sientan las bases más amplias del estado interventor, se da un impulso significativo a la planeación sectorial y regional, aunque limitada a los recursos controlados por el estado (14).

Un hecho significativo en el período intermedio de estas dos grandes etapas sería la creación del Consejo Nacional de Economía que se basó en el pacto obrero industrial firmado en 1945 por la CTM y la entonces recientemente creada Canacintra, que aunque tuvo una corta existencia sentó las bases para la estructuración de un gran pacto social de carácter gremial.

Después de la elaboración del Segundo Plan Sexenal no es sino hasta 1953 que aparecen nuevos intentos de planeación nacional. En el período 1953-1970 se elaboran tres documentos: el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. Estos tres documentos, si bien integraban objetivos contenidos en el Segundo Plan Sexenal, tales como mejorar la distribución del ingreso, fortalecer la independencia económica y avanzar en el proceso de industrialización (15), tendrían características muy distintas a los previos. En primer término,

esos planes fueron elaborados en el seno mismo de la administración central y sin la participación del partido como tal; en segundo lugar, fueron elaborados de acuerdo a criterios de eficiencia económica, y por último tuvieron los tres una dimensión limitada a la planeación de la inversión. En términos de las instituciones encargadas de la planeación nacional destaca en este periodo la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1938, que intentaba cubrir las funciones de coordinación y tecnificación de la toma de decisiones, así como las frecuentes pugnas entre los organismos encargados de las decisiones financieras (en particular la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México) y esa nueva secretaría de estado.

Los organismos encargados de la definición de las estrategias de más largo plazo serían dos: la Secretaría de Hacienda y la de la Presidencia. Aunque formalmente ésta tenía todas las facultades en materia de planeación nacional, las políticas fiscal, crediticia, presupuestaria y monetaria quedaron a cargo exclusivo de la Secretaría de Hacienda en coordinación con el Banco de México.

Antes de la creación de la Secretaría de la Presidencia, el Banco de México había venido haciendo considerables esfuerzos para una planeación centralizada de las inversiones públicas, esta atribución sería transferida en 1948 a la Secretaría de Hacienda, y en 1954, debido a las fricciones entre los departamentos y las agencias autónomas gubernamentales, sería reubicada en la Oficina del Presidente (16). La agencia a cargo de esta función sería la Comisión Nacional de Inversiones, que elaboró el Programa Nacional

de Inversiones. Aunque de hecho esta comisión no realizó actividades de planeación, sino que se limitó a coordinar los planes de inversión de las distintas agencias gubernamentales, constituyó el experimento administrativo de mayor éxito en el periodo 1934-1970, ya que logró un relativo aislamiento entre las tareas política y administrativas (17).

Este experimento intentaría ser institucionalizado con la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958. De acuerdo con la legislación, ésta era la única autoridad con absolutos poderes y responsabilidad para tratar las cuestiones económicas de carácter global (18). Sin embargo sus funciones se vieron prácticamente disminuidas al poco tiempo, en buena parte, porque desproveyó a la Secretaría de Hacienda de una de sus principales funciones: la de elaborar los presupuestos de la federación (19).

El análisis de las tensiones en el aparato administrativo permite desprender que el régimen presidencialista y su particular cohesión burocrática enfrentaban límites impuestos por los organismos encargados de las decisiones financieras. Más aún, cabe recordar que tanto el Plan Nacional de Inversiones como el Plan de Acción Inmediata, fueron solicitados y supervisados por organismos financieros internacionales como condición para el otorgamiento de créditos, el primero por el Banco Interamericano de Desarrollo y el segundo por el Banco Mundial.

El conflicto sería resuelto a favor del eje financiero en cuanto a las políticas de desarrollo (20) y a favor de una estrategia *ad-hoc* en la formulación de las políticas públicas más específicas, que respondería prioritariamente a la correlación de

fuerzas y a las cambiantes condiciones económicas en el plano internacional y nacional.

Los dos últimos intentos de planeación integral en este periodo: el Plan de Acción Inmediata y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social dedicados a coordinar programas de inversión privada, habrían de confirmar las limitaciones de la Secretaría de la Presidencia. La creación, en 1962, de la Comisión Intersecretarial para Formular Planes de Desarrollo Económico y Social, puso en evidencia la incapacidad de la Secretaría de la Presidencia para coordinar y administrar los recursos públicos y el extraordinario poder de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México (el que a su vez tenía una relativa independencia respecto a la primera) para elaborar las políticas de desarrollo. Ya que además de ser la Secretaría de Hacienda la fuente principal de los recursos financieros, en el marco de la Comisión Intersecretarial se establecía la obligación de que controlara los programas de inversión reteniendo un poder discrecional para asignar recursos prioritarios. En la práctica -afirma Fichardo-, los planes anuales de inversión y los programas de desarrollo se efectuaban solamente cuando eran incorporados en el presupuesto de gastos de la federación (22).

IV.3.2. Sobre la naturaleza interventora del estado.

Desde los primeros gobiernos posrevolucionarios, los ideales nacionalista y estatista, contenidos en el artículo 27 constitucional, se orientaron -"bajo la intelectualidad dirigente de la Secretaría de Hacienda"- a la conformación de una fuerte

burguesía nacional que requería de una vigorosa acción estatal que creara las condiciones para la inversión del sector privado. Los primeros pasos en este sentido se habían dado ya con grandes inversiones en infraestructura (en áreas como los ferrocarriles, obras de irrigación y construcción de carreteras) y, ante el colapso financiero del periodo revolucionario, se avanzó en la reorganización del sistema monetario nacional y del sistema bancario privado. A diferencia del porfiriato, los bancos fueron puestos bajo una estrecha supervisión gubernamental y los bancos extranjeros fueron prohibidos (23), ocupando rápidamente su lugar la naciente burguesía nacional financiera.

A raíz de la depresión del 29, en muchos países capitalistas el estado asumía, bajo diversas modalidades, un papel crucial como ordenador y regulador de la economía y México no sería una excepción. Si bien la gestación del estado interventor tiene en México raíces más antiguas, se reconoce que es durante el periodo cardenista que este carácter del estado mexicano se institucionaliza de manera más plena, en medio de significativos conflictos con los intereses extranjeros (lo que contribuye a su dimensión nacionalista) y con intereses privados nacionales (lo que contribuye a su dimensión popular).

Entre las medidas adoptadas en este periodo destacan las de carácter político institucional, vinculadas a la reestructuración del partido del gobierno en un partido de masas y a la organización compulsiva del sector privado mediante la Ley de Cámaras de Industria y Comercio de 1936 con la cual las grandes organizaciones del empresariado afirman su status de organismos de

consulta del estado de carácter estrictamente económico y se reconocen como únicas instituciones legítimas para negociar sus asuntos con el gobierno. Por otra parte, con la reforma educativa se establece que sólo el estado podrá impartir educación primaria, secundaria y normal, que esta educación deberá excluir toda doctrina religiosa y se norma la educación privada. Con la reforma agraria, se revolucionan las formas de propiedad en el campo, y con base en la Ley de Expropiación se expropia el petróleo y los ferrocarriles. En estos años, se crean organismos gubernamentales de control, apoyo e impulso a la empresa privada, tales como la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión de Fomento Minero. Con el Comité Regulador de Precios para el Mercado de Víveres se interviene en la comercialización. Con las reforma fiscal se establecen límites a las ganancias de las grandes empresas nacionales y de los monopolios extranjeros, al mismo tiempo que el proteccionismo comienza a implantarse mediante exenciones de impuestos a empresas involucradas en nuevas actividades industriales y mediante el establecimiento de aranceles prohibitivos para la importación de mercancías que se produjeran en el país. La reforma al sistema bancario nacional, implicó la reestructuración del Banco de México, creado en 1925, como banco central, y la creación de numerosos bancos estatales para el financiamiento de obras de infraestructura, para la agricultura, la industria y el comercio exterior (24).

Destaca de este complejo cuadro, para los propósitos de este apartado, el involucramiento del estado en actividades estratégicas (como el petróleo, los ferrocarriles y la

electricidad), que aunado a sus actividades de regulación (de la producción y del mercado) sustentarian el papel del estado como promotor y rector del desarrollo; en cuanto a las funciones del estado de asignación de recursos, destaca la configuración de un central apartado financiero estatal, estrechamente vinculado con el sector financiero privado, que administrará las cuestiones financieras y hacendarias desde entonces (25). Por otra parte, el periodo cardenista es también un periodo de transición de una economía básicamente agraria hacia una economía en la que la industria se convierte en el eje en torno al cual se estructura la política económica que tendrá su centro de decisiones en el aparato financiero.

El intervencionismo estatal experimentará cambios importantes en los años posteriores. En el marco de una suerte de equilibrio inestable entre una concepción que asigna al estado el papel central de desarrollo económico y de una concepción más ortodoxa que impugne el intervencionismo estatal (26), el involucramiento del estado en actividades estratégicas pierde sensiblemente terreno y el estado rector se convierte de manera principal en proveedor de infraestructura, de bienes y servicios subsidiados, con políticas fiscales ampliamente benéficas para la empresa privada y un amplio conjunto de políticas proteccionistas.

Nuevos monopolios estatales solamente surgirán en el periodo del presidente López Mateos, con las disposiciones estatales sobre la petroquímica básica y la expropiación de la industria eléctrica. En este periodo, se implementa la política de "mexicanización" de empresas extranjeras vinculadas a la

explotación de recursos naturales y de industrias estratégicas, que consiste en pasar la mayoría del capital de una empresa a manos nacionales, con una participación generalmente mayoritaria de firmas privadas nacionales y minoritaria del estado. Este procedimiento implicó el desplazamiento parcial del capital extranjero, ya que se reubica en otras etapas del proceso económico, tales como las de financiamiento, comercialización o aprovisionamiento de tecnología (27).

No ajena al modelo ad-hoc de formulación de políticas públicas, la intervención del estado se amplía en el periodo poscardenista, pero de manera discontinua. Tiene lugar en estos años un crecimiento de empresas y organismos de la más diversa índole que precipitan la pérdida de la capacidad reguladora del estado.

A partir de los años cuarenta, y coincidiendo con el abandono de una estrategia amplia de planeación, el estado se introduce en muy diversas ramas industriales y de servicios, adopta entonces empresas privadas en bancarota, y con conflictos obrero patronales irresolubles, o se introduce en áreas que representan cuellos de botella en el desarrollo de la actividad de los particulares (28). De acuerdo con datos oficiales, en el curso de estas décadas el endeudamiento interno y externo alcanzan a representar el 50% del financiamiento a la inversión pública.

En 1946 se establece un esquema de tarifas y cuotas para apoyar la industria en base a un modelo de sustitución de importaciones y en 1954 se configura la política del desarrollo

estabilizador responsable del así llamado milagro económico mexicano.

IV.4. La consistencia de la unidad burocrática.

IV.4.1. La red corporativa.

Con un breve paréntesis durante la administración del presidente López Mateos (1958-1964) y esporádicos enfrentamientos con la facción radical del empresariado por los intentos gubernamentales de ampliar el campo de la intervención estatal, se establece en el periodo 1940-1970 un acuerdo básico entre el gobierno y los empresarios, que tenderá a diluir las diferencias entre lo privado y lo público. El exitoso sistema de planeación de ajuste mutuo descrito por Shafer sería la expresión administrativa de la consistencia de la unidad burocrática. En esos años, diría Wionczek, "lo que era bueno para el estado era bueno para los empresarios y viceversa" (29).

La ausencia de una política de partidos, la institucionalización del estado interventor y el dominio del ejecutivo y la administración en la elaboración de las políticas públicas, favorecieron el privilegio de formas de representación corporativa, que con una intervención estatal cada vez más particularista tendieron a degenerar en procedimientos más bien clientelistas.

Con sus bases jurídicas en los artículos 73, que establece el derecho de obreros y patronos "para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses", y el 123, que establece un conjunto de

principios que suponen el "equilibrio entre los factores de la producción" y la "armonización" de los derechos del trabajo y los del capital por el estado, el corporativismo en México adoptó formas muy diversas y tuvo contenidos distintos.

Aunque el carácter corporativo del estado mexicano fue ampliamente reconocido en los estudios sobre el sistema político mexicano elaborados en la década de los setenta, la utilización de este instrumento analítico se limitó en gran medida al estudio del PRI y sus organizaciones: los sectores obrero, campesino y popular (39). Desde esta perspectiva, la corporativización fue vista como un mecanismo estatal de inclusión y de control de los sectores populares. Se habló de un sistema semicorporativo (29), en tanto que implicaba un cierto pluralismo y un juego político (31). Para diferenciar el corporativismo mexicano de las experiencias militares de los años sesenta y setenta en el Cono Sur, se marcó una distinción entre un corporativismo de carácter populista o incluyente y un corporativismo autoritario o excluyente (32). También se especificó que el corporativismo mexicano tenía más la función de ampliar las bases sociales del estado que de desactivar la lucha política (33). En un sentido más amplio, se apuntó que a diferencia de los regímenes fascistas que incluyeron en una sola organización de obreros y patronos, el corporativismo mexicano al asignar distintas instancias de representación a cada uno de estos sectores, reconocía, institucionalizándola, la lucha de clases (34). Diversos trabajos sobre la organización de los sectores populares y en particular sobre el sector obrero, han destacado el predominio de un rígido control vertical y de una estructura muy

selectiva, en el marco de la cual la burocracia sindical alcanzaría significativas posiciones de poder.

Pero la corporativización empresarial, aún más temprana que la consolidada por el partido sería distinta.

Como se señaló en la introducción, en el marco de un discurso gubernamental popular y revolucionario, la distinción formal entre economía y política, propia de un modelo democrático liberal, se instrumentó a través de la exclusión de la representación empresarial en el partido del gobierno, en la definición de los organismos empresariales como órganos de consulta del estado excluidos de la actividad política, y en el propio alejamiento de los empresarios del Partido Acción Nacional. Este sería un elemento de legitimidad importante del estado mexicano.

En el período 1940-1970 los cambios formales fueron pocos. Los tres primeros, efectuados en el gobierno del presidente Avila Camacho, consistieron en la supresión del sector militar de la estructura del partido y su subordinación al ejecutivo y en la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) (35), como complemento de la CNC (Confederación Nacional Campesina) y de la CTM (Central de Trabajadores de México) (36); asimismo, como parte de la consolidación del sistema corporativo, es de mencionarse la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en este sexenio. El cuarto, a finales de los años sesenta, fue el de la creación del Congreso de Trabajo, que representó el máximo nivel de agregación del sector obrero y que se estructuró al margen del partido pero con una presencia significativa de la CTM.

En cuanto a las organizaciones empresariales podría decirse que son "más corporativas" que las del conjunto del sector popular, en el sentido en que las principales confederaciones especializadas: la Concamin (Confederación de Cámaras Industriales, 1918), la Concanaco (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, 1917), y la Asociación de Banqueros de México (AEM, 1928), reúnen al conjunto de las empresas dedicadas a la industria, al comercio y a la banca, respectivamente, mientras que las organizaciones sindicales y populares del partido, si bien son los medios privilegiados de acceso al estado, no son los únicos y su posición depende de otras organizaciones que no pertenecen o no pertenecieron al partido (de aquí el calificativo de sistema semicorporativo). Formalmente, las organizaciones empresariales antes mencionadas son las únicas vías de acceso al estado.

A ese conjunto pertenece la Canacintra (Cámara Nacional de la Industria de Transformación) creada en 1941, que agrupa a los pequeños y medianos industriales y que se caracterizó en el periodo por sus posiciones progobiernistas, favorables a la intervención del estado y contrarias a la inversión extranjera. Como consta en varios trabajos, esta organización tuvo una posición e influencia importante en las negociaciones entre el gobierno y diversos sectores empresariales, y en la propia formulación de las políticas públicas (37).

Además de estas organizaciones de carácter económico administrativo, existen otras como la Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana, 1929), que surge como reacción a

la Ley Federal del Trabajo, cuya filiación es voluntaria y su composición multisectorial. Esta organización ha participado activa y públicamente en coyuntura de conflicto con el gobierno; reconocida como sindicato patronal por la Secretaría del Trabajo, tiene un carácter más privatista que las anteriores en el sentido en que ha forzado la apertura de espacios estatales a la representación de intereses privados organizados (38). A este tipo de agrupación, por su carácter voluntario y multisectorial pertenece la Cámara Americana de Comercio-México, creada en 1917 (39).

En el periodo 1940-1970, aparecen diversas organizaciones empresariales de carácter privatista, que si bien llegan a tener una posición importante en la estructura de las relaciones entre el gobierno y los empresarios, no tienen un reconocimiento formal. Es de mencionarse el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (1962), que se crea como parte de la reacción del sector privado a las reformas del presidente López Mateos; se trata de una organización muy selectiva, con un muy reducido número de miembros y que en general no actúa de manera pública. En este periodo se crean también, en 1951, el Comité Mexico-Norteamericano de Hombres de Negocios que propicia los vínculos entre diversos organismos empresariales de México y Estados Unidos, que se caracteriza por su ideología liberal y antiestatista, y responde a la búsqueda de "modalidades de organización empresarial que no estén sujetas a reglas gubernamentales" (40), y el ahora Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales, con antecedentes desde 1951. Por último es de mencionarse la creación de la Unión Social

de Empresarios Mexicanos en 1957, en la ciudad de México, que en 1960 entra a formar parte de la UNIFAC (International Christian Union of Directors of Enterprises), que tiene como objetivo difundir la doctrina social cristiana. En 1961, agrupando a sus filiales en otras siete ciudades del país se establece como asociación civil (41).

Tradicionalmente, la Coparmex ha tenido una posición más dura frente a las iniciativas gubernamentales, que las corporaciones especializadas. En su creación intervino de manera destacada el Grupo Monterrey, uno de los grupos económicos más antiguos que empieza a gestarse desde el siglo XIX (42) y llega a tener un papel fundamental en actividades dinámicas de la economía nacional (43). En coyunturas de conflicto con el gobierno, el grupo Monterrey ha tenido una presencia principal y ha llegado a movilizar a otros sectores de la población a través de la Coparmex. Sus ataques se centraron principalmente contra el intervencionismo estatal en sus diferentes modalidades.

Desde una perspectiva más amplia puede decirse que la transformación del Partido de la Revolución Mexicana en Partido Revolucionario Institucional en 1946, fue el acto simbólico de tres cambios que ya se habían empezado a gestar: la subordinación del partido al ejecutivo (44), la estructuración de un acuerdo de base tripartida y la despolitización del sector empresarial, el que se concentraría sobre todo en la negociación de sus demandas particulares.

A la manera del "estatismo autoritario" de Poulantzas, el partido perdió sus ligas de representación para convertirse en una

simple "correa de transmisión" de las decisiones tomadas en el ámbito del ejecutivo y la administración central (45).

Con la creación del PRI, el partido ya no tendría como meta la democracia de los trabajadores, sino el desarrollo económico a través de la colaboración entre las clases (46), constituyéndose así un gran acuerdo de base tripartita, que si bien tuvo una efímera expresión formal con la creación del Consejo Nacional de Economía, si en cambio operó como parámetro de las negociaciones y como símbolo de la estabilidad política del régimen.

Ciertamente, la incorporación no fue la única forma de estructuración de las relaciones entre el estado y los empresarios: el intercambio de personal entre los sectores público y privado en los puestos de dirección, las negociaciones directas o la formación de clientelas en torno a las iniciativas gubernamentales, dieron contenidos prácticos al gran pacto de carácter gremial, lo que junto a la discrecionalidad propia del régimen presidencialista permitió un manejo ágil de la toma de decisiones y relajó la rigidez propia de un esquema corporativo (47).

Las experiencias propiamente tripartitas fueron muy localizadas y se estructuraron en torno a aspectos directamente relacionados con el capital y el trabajo. Entre las instituciones más importantes de este tipo, creadas en este periodo, son de mencionarse las siguientes: el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social (1942); la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y el Consejo

Nacional de Fomento de Recursos Humanos para la Industria, éstos tres órganos creados en la administración del presidente López Mateos, y la Comisión Nacional de Precios que tuvo una corta vida.

Aunque el partido como tal perdió importancia ante la consolidación del complejo político administrativo como arena política, mantuvo no sólo una función de legitimidad, que es la que generalmente se le reconoce, sino también de homogeneización e identidad, al menos en lo concerniente a los sectores populares organizados. En cuanto al sector empresarial, un grado considerable de estabilidad fue alcanzado con la consolidación del eje financiero compuesto por los sectores público y privado, como determinante en la estructuración de las estrategias de desarrollo.

En efecto, en el curso de estas décadas el aparato financiero fue adquiriendo una posición estratégica y un poder que incluso parece haber puesto en entredicho el propio del régimen presidencialista. Como antes se observó, el aparato financiero, al que concurrieron los sectores público y privado, tenía una posición principal en la formulación de los lineamientos generales de la política económica. En este espacio, el alto nivel de institucionalización que alcanzaron las relaciones entre el gobierno y los empresarios, tanto a través de mecanismos formales (como el encaje legal) como informales (como fuera el caso de las reuniones anuales de la ABM con las más altas autoridades del gobierno), contrastaría con formas más frecuentes de negociación con sectores a cargo de actividades especializadas o reunidos

Únicamente para la negociación de una medida gubernamental determinada.

En lo que respecta al propio sector privado, es de señalarse el espectacular desarrollo del sector bancario, vinculado a un proceso de concentración creciente y a su asociación con el capital industrial, comercial y de servicios, que le conferiría un gran poder económico (48, y como ilustrativo el cuadro 2); asimismo, es de mencionarse la posición dominante del sector bancario respecto a otros sectores en la toma de decisiones (49). Por otra parte, la participación de prominentes empresarios representantes de muy diversas corrientes ideológicas: desde el grupo Monterrey con sus posiciones radicales (a través de los grupos Serfin y Banpais), hasta representantes de posiciones moderadas, como fuera el caso del Grupo del Banco del Atlántico ligado al grupo ICA, que se desarrolló en orgánica relación con la actividad estatal (59), favorecería la capacidad hegemónica del sector bancario.

Su posición privilegiada en el plano nacional, estaría articulada a un papel también cada vez más destacado de organismos financieros internacionales en la determinación de la política de desarrollo, asociado entre otros factores, al creciente endeudamiento externo.

IV.4.2. La ideología empresarial.

En el plano ideológico, los empresarios compartieron, como es natural, los valores de la libre empresa, que se hicieron presentes sobre todo para combatir la intervención del estado en

la economía. Los vínculos orgánicos del empresariado mexicano con los defensores del liberalismo económico se establecieron de manera particular a través de los organismos empresariales encargados de promover el comercio internacional, tales como la Camco-México, el Comité Bilateral México-Norteamericano e instituciones más especializadas como el CEMAI (Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales).

Si bien ha sido determinante la influencia de los teóricos liberales en la configuración de la ideología empresarial, ésta ha tenido en México sus propias particularidades y sobre todo sus propios cambios y significaciones en el contexto nacional.

En cuanto a sus particularidades, y sobre todo en referencia a los radicales, destaca su articulación y subordinación a la doctrina social de la iglesia (51), cuya influencia sería notable en organismos como la USEM. Esta doctrina, de índole conservadora, sería adoptada en diversos grados y formas por la gran mayoría de los organismos patronales. Sin embargo, las nociones de estado subsidiario, de persona, de sociedades intermedias, de bien común, etc., formaron parte principalmente del acervo ideológico de los empresarios radicales, en el marco de una ideología mercadadamente anticomunista y dominada por la oposición entre cristianismo y comunismo (52).

La asimilación de preceptos social cristianos como el relativo a "la cooperación entre el capital y el trabajo" facilitaron la identificación con la formación corporativa del régimen, una vez superados "los excesos del radicalismo cardenista". En 1947 la Coparmex, "frente a los vicios del

capitalismo liberal" y "los peligros del estado totalitario", hacia explícito su compromiso de mantener "un principio de colaboración en las relaciones obrero patronales, supervisado por el gobierno y debidamente protegido por la ley" (53).

Puede decirse que en este período, los principios conservadores y liberales de la facción radical se hicieron presentes en coyunturas de conflicto entre el gobierno y los empresarios, mientras que en períodos de concordia el empresariado aceptó, de manera implícita, lo que para fines de esta exposición podría denominarse simplemente como el nacionalismo revolucionario así como los principios de organización propios del régimen político contemporáneo.

Es así que la eficacia de la apelación a valores asociados a las doctrinas conservadoras y liberales parece haber radicado más en modificaciones en la orientación y en los contenidos del nacionalismo revolucionario, que en cambios en los valores y en los principios de organización del estado. De manera que en el marco del nacionalismo revolucionario, del presidencialismo, del estado corporativo y promotor del desarrollo, se comenzaron a gestar cambios tales como el notable crecimiento del sector financiero y el derecho de veto empresarial, el incremento substancial y la reubicación de la inversión extranjera, la consolidación de un nuevo régimen de dependencia por el incremento de la deuda externa, el dominio de intereses particulares en las orientaciones de la intervención estatal en detrimento de intereses más generales o la emergencia de organismos corporativos de carácter privatista.

En lo que concierne a la posición de los empresarios en la sociedad, desarrollarían una notable influencia en la formación y difusión de valores a través de diversos medios: el impulso a la educación privada, el control de los medios de comunicación, en particular la televisión, la creación del Consejo Nacional de la Publicidad en 1959 (que se proponía "coadyuvar... a la solución de los grandes problemas nacionales" (54) y la promoción o intervención en asociaciones civiles de muy diverso tipo. Entre ellas pueden mencionarse desde los clubes de leones, los grupos "Sembradores de la Amistad" (que tienen como propósito declarado crear amistad, estimular el individualismo como base del bien común, promover principios éticos en los negocios y las profesiones, alentar una vida privada decorosa y estimular el nacionalismo (55) o la Unión Nacional de Padres de Familia, cuya existencia ha estado ligada a la Coparmex, hasta grupos tales como el Frente Universitario Anticomunista o la Cruzada Regional Anticomunista, patrocinados por grupos empresariales regionales, principalmente de Puebla y Monterrey.

IV.5. Un equilibrio inestable en el régimen político.

Con una continuidad sorprendente en la forma del régimen político mexicano que se configura en el periodo posrevolucionario, ocurren en 1940-1970 cambios sustanciales en sus relaciones de contenido, que modificarán el pacto social apenas consolidado en el gobierno cardenista. Este pacto, que involucró a las fuerzas más importantes del país fortaleciendo la unidad nacional y el carácter popular del estado, puso de

manifiesto el papel directivo de la burocracia política. La dimensión político institucional de esta hegemonía adoptó la forma de un régimen presidencialista que se sustentó en una sólida cohesión burocrática y que se consolidó con el desarrollo de un estado interventor que se involucró en la dirección estratégica de la producción y distribución de la riqueza y que contempló una política de desarrollo agrícola a industrial, con una amplia base social normada, por una parte, por el reconocimiento de los sectores populares como actores políticos legítimos a través de un aparato corporativo inscrito en el partido de gobierno, y por la otra, por el reconocimiento de una representación empresarial confinada al ámbito económico administrativo.

De esta matriz institucional se desprenderían otras configuraciones que en el curso del periodo 1940-1970 habrán de imponer límites a la dirección de la burocracia política e imprimirán modificaciones sustanciales al pacto social del periodo cardenista.

En cuanto al régimen presidencialista y la unidad burocrática, la reestructuración y consolidación de un poderoso aparato financiero estatal y privado constituiría el germen de nuevas relaciones y tensiones en la organización burocrática que se manifiestan, en periodos de conflicto, como pugnas entre la Secretaría de la Presidencia y el eje financiero, el cual alcanza un alto grado de continuidad e institucionalidad.

Por otra parte, la ausencia de reglas rígidas de decisión de las políticas públicas, ya fuera de naturaleza técnica o política, aunque contribuyó a alimentar el régimen presidencialista y a

mantener la estabilidad formal del régimen político, imprimiendo flexibilidad a sus instituciones, tuvo como contraparte un paradigma de negociaciones cupular y semisecreto, en el marco del cual la tecnocracia pública y privada tuvo acceso directo a la toma de decisiones sin que mediara ningún mecanismo de sanción pública.

En estas condiciones, el desarrollo del estado interventor estuvo marcado por un equilibrio inestable entre una rígida disciplina económica impuesta por el eje financiero, un crecimiento caótico de organismos estatales sujeto a condiciones externas al propio régimen y un intento por mantener las bases sociales del estado mediante recompensas simbólicas a los selectos sectores populares que tuvieron acceso al aparato estatal a través de la burocracia sindical vinculada al partido. En este proceso el estado subordinó su carácter rector del desarrollo económico y social, a su carácter subsidiario de la empresa privada. La pérdida de la capacidad directiva del estado, estuvo también asociada con la reubicación del capital extranjero en actividades claves de la economía nacional y con un proceso progresivo de endeudamiento interno y externo para financiar la actividad económica (56).

El desplazamiento del desarrollo agrícola, a favor del capital industrial, bancario y agroexportador, produjo una reducción de los espacios económicos y políticos para los sectores campesinos y el dominio de la burocracia sindical. En 1965, se inicia una larga crisis de ese sector, a la que sucederá la crisis

de la industria en los años setenta y la crisis financiera en los ochenta.

En el periodo en cuestión, la eficiencia económica se convirtió en un elemento crucial de legitimidad del régimen así constituido. El "milagro económico mexicano", sería sobre todo evaluado en términos de las tasas de crecimiento sostenido, de los bajos niveles de inflación, y del relativo progreso de la industrialización que se alcanzó al abrigo del sistema proteccionista estatal, de la política subsidiaria del estado y del estrecho vínculo entre el capital industrial y el bancario en los niveles más altos de la jerarquía económica.

La consistencia de la organización burocrática se fue consolidando de manera principal a través de la formación de poderosos conglomerados burocráticos industriales y financieros. Las consultas con los empresarios se hicieron obligatorias y el veto empresarial permaneció intramuros en el marco de un cada vez más inestable equilibrio entre el intervencionismo estatal y las políticas de estabilización de corte más liberal, entre la precaria situación de la agricultura y el fortalecimiento de poderosos grupos industriales y financieros, entre un corporativismo estatal de base económico administrativa y una persistente orientación empresarial a instituir modalidades de organización de carácter privatista y clientelista, entre la cohesión burocrática y la incoherencia el aparato administrativo.

Pero sólo los acontecimientos podían mostrar las inconsistencias del paradigma. Mil novecientos sesenta y ocho marcará el inicio de un proceso de crisis y transformación del

régimen político, que modificará las perspectivas de los conflictos. En este proceso, las características previas del régimen y la unidad alcanzada entre lo privado y lo público experimentarán importantes modificaciones. En los años setenta, las transformaciones del régimen estarán así marcadas por el movimiento popular de 1968 y por un acelerado proceso de politización empresarial.

Visto el proceso político mexicano desde una muy amplia perspectiva histórica, podría decirse que mientras que el periodo 1940-1970 significó la modificación sustancial de las relaciones de contenido del pacto social establecido en los años treinta, el periodo 1970-1987 entrañará cuestionamientos y modificaciones sustanciales en la propia forma del régimen político.

NOTAS
CAPITULO IV.

- (1) La literatura respecto a la expansión de las actividades del estado a raíz de la crisis de 1929 es muy extensa, además de ser esta expansión un hecho ampliamente reconocido, aun cuando su evaluación difiere en función de la perspectiva teórico ideológica desde el cual se analiza. Sólo como ejemplos son de mencionarse los siguientes textos: James, E. (1957); Shonfield, A. (1967); Friedman, M. y R. (1980), y Aguilar, Luis F. (1982).
- (2) Véase por ejemplo respecto a Estados Unidos: Drozco, J.L. (1982) y (1987). En Gran Bretaña: Jessop, B. (1980b). En Suecia y Francia: Bucí-Glucksmann, C. y Thereborn, G. (1981). Respecto a otros países véase el volumen de Schmitter, Ph. y Lehmbruch, G. (eds.) (1979).
- (3) Este punto es tratado por Jessop, B. (1978), para el caso de los países metropolitanos, y por Evers, T. (1979), para el caso de países "periféricos". Véase también "Primera Parte" de este trabajo.
- (4) Ley de 1936 de Cámaras de Comercio y de las de Industria. Este documento puede consultarse en: Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (La) (1973): 53-59.
- (5) Tirado, R. (1985) y Tirado, R. y Luna, M. (1986).
- (6) Véase por ejemplo: Duhalt, Krauss, M. (1964) y Wionczek, M. S. et.al. (1966).
- (7) Carpizo, J. (1978); Cosío Villegas, D. (1972), y González Casanova, P. (1965).
- (8) Los parámetros corresponden a los modelos de Offe, C. (1975) y de Hayward, J. (1975).
- (9) Una versión preliminar de este punto se encuentra en Luna, M. (1985).
- (10) En particular: Shfaer, R. (1966); Duhalt Krauss (1966), op.cit.; Pichardo, I. (1969); Wionczek, M. et.al. (1966, op.cit., y Aguilar (1982), op.cit.
- (11) Shafer, R. (1966), op.cit.
- (12) Véase Partido de la Revolución Mexicana, (s/f) y Partido Revolucionario (1934) Para una revisión más amplia consúltese: Secretaría de Programación y Presupuesto (1983).
- (13) Véase Pozas Horcasitas, R. (1981).

- (14) Sobre los avances en este terreno véase Shafer, R. (1966), op.cit., pp. 43-47.
- (15) Solis, L. (1975).
- (16) Shafer, R. (1966), op.cit., pp. 52-55.
- (17) Wionczek, M.S. (1966): 33-42.
- (18) Fichardo, I. (1969), op.cit., pp. 290-292.
- (19) Wionczek, M. (1966), op.cit., p. 43 y Shafer, R. (1966), op.cit., p. 57.
- (20) En este sentido: Fichardo, I. (1969), op.cit., Shafer, R. (1966), op.cit.; Wionczek, M. (1966), op.cit., y la propia visión oficial: Secretaría de Programación y Presupuesto (1980a).
- (21) Los trabajos de Wionczek, M.S. (1967) y Vernon, R. et.al. (1964), son muy ilustrativos en este sentido.
- (22) Fichardo, I. (1969), op.cit., pp. 311-313.
- (23) Bennett, D. y Sharpe, K. (1979), en particular véanse pp. 33-43.
- (24) La bibliografía sobre este tema es muy amplia. Para este texto se consultaron: Cordova, A. (1973); Gutelman, M. (1974); Meyer, L. (1977a); Pozas Horcasitas, R. (1981), op.cit., y Shuldovsky, A. (1968).
- (25) Además de los datos antes presentados, esta afirmación puede desprenderse de Bennett, D. y Sharpe, K. (1979), op.cit., y Fitzgerald, E.V.K. (1979).
- (26) Sobre la presencia de estas dos corrientes véase Fitzgerald, E.V.K. (1979), op.cit.
- (27) Luna, M. (1980).
- (28) Ibid.
- (29) Wionczek, M.S. (1966), op.cit., p. 29.
- (30) Uno de los trabajos pioneros sobre este tema sería de Córdova, A. (1973), op.cit.
- (31) Por ejemplo: Pereyra, C. (1974) y Camacho, M. (1980).
- (32) Reyna, J.L. (1977) y Stepan, A. (1978).
- (33) Labastida, J. (1977).

- (34) Leal, J.F. (1975).
- (35) La CNOP es una organización compleja en la que se encuentran asociaciones de la más diversa índole, como de profesionistas, de jóvenes, de mujeres, e incluso algunas organizaciones empresariales como la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad.
- (36) Meyer, L. (1977b): 30.
- (37) Véase Wionczek, M.S. (1967), op.cit., y Puga, C. (1984).
- (38) Sobre la distinción entre un corporativismo estatal y uno privatista o "societal", véase: O'Donnell, G. (1977b), Capítulo III de este trabajo.
- (39) Sobre esta organización véase Ortega, S. (1986).
- (40) Zabludovsky, G. (1984).
- (41) Shafer, R. (1973): 97-98.
- (42) Cerutti, M. (1983).
- (43) Luna, M. (1986) y Martínez Assad, (1984).
- (44) Meyer, L. (1977b) y op.cit., pp. 32-36.
- (45) Foulantzas, N. (1980).
- (46) Meyer, L. (1977b), op.cit., p. 31.
- (47) Con motivo del conflicto por la nacionalización de la banca los empresarios han evocado esta forma de hacer política de la siguiente manera: "Es difícil que la confianza (del sector empresarial en el gobierno) se de como en el pasado, cuando se daba con dos o tres discursos, una o dos palmaditas en el hombro y buena voluntad". Declaración de Goicoechea Luna, dirigente de la Concanaco.
- (48) Véanse: Cordero, S. y Santín, R. (1986); Luna, M. y Tirado, R. (1986), y Cardero, M.E., Quijano, J.M. y Manzo, J.L. (1983).
- (49) Véase en este sentido: Cardero, M.E. y Quijano, J.M. (1983), p. 284.
- (50) Luna, M., Millán, R. y Tirado, R. (1985).
- (51) Sobre la influencia de la doctrina social cristiana en el pensamiento de la facción radical véase: Tirado, R. (1985), op.cit., y Vellinga, M. (1979): 135-140.

- (52) Puga, C. (1984), op.cit.
- (53) Citado por Bravo Mena, L.F. (1987): 93.
- (54) Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (La) (1973), op.cit.; p. 33.
- (55) Shafer, R. (1973), op.cit., pp. 97 y 98.
- (56) Una excelente visión sobre la posición del capital extranjero se encuentra en Fajnzylber, F. y Martínez Tarragó, T. (1976). Sobre endeudamiento véase Green, R. (1977).

CAPITULO V. EL CONFLICTO ENTRE EL GOBIERNO Y LOS EMPRESARIOS Y LA CRISIS EN LA ADMINISTRACION ESTATAL (1970-1976).

La administración del presidente Luis Echeverría, en el período 1970-1976, se caracteriza por un crítico enfrentamiento entre el gobierno y sectores empresariales que desemboca en una crisis económica y política en 1976.

El propósito de este capítulo es especificar las características de esa crisis política y los particulares efectos de la crisis económica en el proceso de desinstitucionalización del régimen y del afloramiento de sus tensiones.

Ciertamente, el conflicto entre el gobierno y los empresarios no constituye la única determinante de los problemas del régimen y de sus transformaciones, la crisis económica en el plano internacional y su expresión nacional, la generalización del descontento social y los propios problemas de la organización (o desorganización) interna del estado, incidieron en esas transformaciones. Sin embargo, para los propósitos de esta exposición, el centro de interés está en la manera en que la confrontación entre el gobierno y sectores empresariales cristalizó en nuevas formas de organización política administrativa, las que serán tratadas en el Capítulo VI.

De acuerdo con la perspectiva teórica esbozada en la primera parte de este trabajo, se habla de crisis no como resultado de una lógica abstracta, sino sólo en tanto que se puede reconocer la emergencia de situaciones de conflicto y oposición que rompen con los equilibrios precedentes y dan lugar a un reordenamiento estatal (a una decisión específicamente estatal).

La idea central de este capítulo es que el conflicto entre el gobierno y los empresarios en el primer quinquenio de los años setenta, dadas las características del régimen, adopta la forma de una crisis de racionalidad administrativa que se expresa en la ruptura de la consistencia de la unidad burocrática, esto es, en un desfase crítico entre intereses privados y decisiones gubernamentales. Dada la inserción directa de los intereses privados en el aparato estatal y la indiferenciación estructural entre economía, administración y política, el conflicto afecta la cohesión burocrática -o la unidad del ejecutivo y la burocracia-, y torna crítica la incoherencia (en los términos descritos en las págs. 83 y 84) del aparato administrativo, el que experimenta un alto grado de politización que repercute en la intervención del estado o en su capacidad reguladora y en las formas de representación empresarial, dando lugar a nuevas fórmulas corporativas que colocan al empresariado en las fronteras de la política.

Se trata así de observar cómo y en qué términos se desarticula la institucionalidad normativa de las relaciones entre el gobierno y los empresarios y se configuran nuevos espacios institucionales en disputa, que recreen las normas precedentes e introducen nuevos elementos.

La exposición de este capítulo parte de una referencia breve a las condiciones económicas y políticas en las que se desenvuelve el conflicto, para pasar a analizar después la política de concertación que se da en el seno de la Comisión Nacional Tripartita, y la política del conflicto, que desborda los límites

institucionales. De hecho, ambas políticas se desarrollan de manera paralela, predominando la segunda hacia finales del sexenio. El último apartado se refiere de manera específica a la politización del empresariado y a su constitución como clase. El conflicto o la crisis política, definida por la falta de correspondencia entre intereses privados y decisiones gubernamentales, es analizado en términos de la desarticulación del estado interventor y de la organización burocrática, determinada por la excesiva politización del aparato administrativo.

Este capítulo está basado en la revisión del periódico Excelsior, en documentos oficiales, en entrevistas informales y en la bibliografía sobre el período que de manera directa contribuye a la exposición del tema.

Respecto a esta última fuente, es de señalarse que se cuenta con diversos trabajos que abordan el conflicto con amplio detalle bajo diversos enfoques (1), sin embargo, la gran mayoría de estas investigaciones fueron análisis de coyuntura o tuvieron como límite temporal el año de 1976. A diferencia de éstos, en este trabajo la presentación del período se rige tanto por las condiciones institucionales previas al conflicto como por el interés de identificar los aspectos productivos de la crisis. En este sentido la exposición está orientada por una visión retrospectiva que tiene como punto de referencia inmediata las transformaciones del régimen en el período 1976-1982. Es desde esta perspectiva que se hace referencia al conflicto, así como a

las políticas de concertación que los trabajos arriba citados ignoraron.

V.1. El contexto político.

Al conflicto entre el gobierno y los empresarios preceden tres situaciones que es pertinente destacar: el gran poder alcanzado por el eje financiero en la definición de las políticas públicas y en particular de la política económica; la crisis política de 1968 como consecuencia de un gran movimiento estudiantil y popular, y la aparición de las primeras manifestaciones de lo que será una larga crisis económica.

Como se observó en el capítulo anterior, los años sesenta se caracterizarían por un alto grado de acuerdo entre el gobierno y los empresarios en el marco del cual el eje financiero alcanza un poder considerable en la elaboración de las estrategias generales de desarrollo. Esto no sólo se traduce en un desarrollo notable del sector financiero privado que estimula el crecimiento bancario e industrial, sino también en la implantación de una política de estabilización que si bien no estuvo asociada con el desmantelamiento del estado interventor, sí lo estuvo con un descenso importante de la inversión pública en actividades estratégicas.

En condiciones de una paz manifiesta entre los sectores integrantes del pacto social tripartita, hacia finales de los sesenta irrumpe en la escena política un movimiento estudiantil y popular que es reprimido. Con este acto se inicia una serie de rupturas en el régimen que aún cuando tienen una relación

significativa, son de naturaleza distinta. Mientras que la crisis de 1968 es fundamentalmente política, la fractura de la adhesión y de la consistencia de la organización burocrática, asociadas al conflicto entre el gobierno y los empresarios, constituyen una crisis de naturaleza política administrativa.

Caracterizada la intervención política estatal por una re-institucionalización de la disidencia y por una represión selectiva (2), la represión masiva del movimiento estudiantil afectaría de manera crítica las modalidades legitimadas del uso de la fuerza pública. Por supuesto, este no había sido el único caso de represión masiva en las últimas décadas, pero en general este recurso había estado confinado a la provincia en donde era posible impedir su conocimiento público o en todo caso delegar la responsabilidad en las autoridades locales.

El movimiento estudiantil de 1968, que tuvo como antecedentes el movimiento de los maestros, el movimiento médico, y el movimiento de Liberación Nacional, puso de manifiesto la "inquietud" de sectores sociales excluidos del partido bipartito. Su importancia, respecto al régimen, radica en parte de sus dimensiones, pero sobre todo de algunas características: la inexistencia de un foro de representación de puntos de vista diferentes a los del partido oficial; el presidente se delegó su responsabilidad en la acción de las fuerzas represivas; el movimiento se desarrolló en el principal centro político del país (la Ciudad de México), y fue la semilla de gran parte de las asociaciones políticas y sindicatos independientes. Destaca en este período la creación del Partido Socialista de los

trabajadores en 1973, del Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Socialista Revolucionario de 1974 (bajo otros signos, en donde mencionarse también la creación del Partido Nacional Mexicano). Es de señalarse que el entonces presidente de la República tuvo el apoyo del sindicalismo oficial y de las organizaciones empresariales.

Conjuntamente con este problema, los límites del modelo de acumulación adoptado se empezaban a manifestar ya desde 1965 con la crisis agrícola, apareciendo en los primeros años de los setenta en la industria. En ésta década, la crisis fiscal del estado (minorada mediante un crecimiento espectacular de la deuda externa) y el creciente problema inflacionario, son los también signos manifiestos de la crisis económica. Esta crisis, entre otros efectos, va a erosionar la unidad ideológica que los valores centrales del régimen le conferían.

Como respuesta a este conjunto de problemas, el presidente Luis Echeverría intentará reafirmar el pacto social reafirmando la conducción estatal de los recursos económicos y sociales, se implantará dos políticas complementarias que fueran definidas por el propio gobierno como la política de la apertura económica y la política del desarrollo compartido. Asimismo, se configurará una estrategia institucional de base cooperativa: la Comisión Nacional Tripartita. Aunque sin modificaciones institucionales, se intentó también recuperar el poder del ejecutivo frente al sector financiero, transfiriendo funciones de sus organismos gubernamentales a la Secretaría de la Presidencia. El primer paso, fue el nombramiento de la secretaria la elaboración de una reforma fiscal.

Puede decirse que la respuesta a la crisis política de 1968 no tuvo un carácter institucional en su sentido estricto, sino que se conformó básicamente por un conjunto de medidas entre las cuales destacaron las siguientes: una ley general de amnistía para los presos políticos, cuyos primeros beneficiarios serían los presos del '68; la adopción de un discurso que evocaba el nacionalismo revolucionario y el tercermundismo; la ampliación y revaluación del sistema educativo, y un intento de democratizar al partido. Entre las acciones en este sentido cabe mencionar la remoción de algunos dirigentes del partido por personas más afines al proyecto gubernamental; los intentos por remover a la burocracia sindical, proponiéndose incluso la formación de estructuras paralelas, los "consejos de fábrica", que operaron bajo criterios técnicos y fueron de base tripartita, y la relativa tolerancia del sindicalismo independiente y las tomas campesinas de tierra.

Podría decirse, que la respuesta estrictamente institucional a la crisis del '68 se produjo en la administración del presidente López Portillo (1976-1982) mediante la reforma política, que incluía la legalización de los partidos de oposición y de las asociaciones políticas.

Por su parte, los principios básicos de la política del desarrollo estabilizador fueron: la negación del crecimiento como principal objetivo del desarrollo económico del país y el fortalecimiento del sector público para convertirlo en el agente impulsor del desarrollo. Desde esta perspectiva, se puso énfasis

en problemas como el desempleo, la distribución del ingreso y la dependencia externa.

La política del desarrollo compartido, planteada por el presidente como alternativa al desarrollo estabilizador, hizo aparecer la intervención estatal no como política complementaria -como había sido el caso en décadas previas- sino como opuesta.

Pero independientemente de su efectiva oposición, se puede hablar de la disposición de un conjunto de medidas encaminadas a fortalecer la unidad burocrática en torno al régimen presidencialista, a restituir el papel del estado como impulsor del desarrollo y a ampliar o fortalecer las bases sociales del estado.

En este contexto se instala la Comisión Nacional Tripartita que pese a sus limitadas incidencias en la solución de los problemas nacionales que se proponía, representó el experimento institucional de carácter gremial más importante en la historia contemporánea del régimen.

V.2. La política de concertación y la Comisión Nacional Tripartita (3).

Mientras que buena parte de la literatura sobre el periodo 1970-1978 se ha enfocado a la dinámica del conflicto entre el gobierno y los empresarios, muy poco se ha dedicado a lo que fue la política de concertación en estos años. Como se verá más adelante, este experimento tripartita diferirá de manera sustancial de las previas experiencias corporativas y marcará sus desarrollos posteriores.

La Comisión Nacional Tripartita (CNT) fue un organismo supraparlamentario de consulta del ejecutivo en la orientación de la política de desarrollo económico y social, en el que se dispuso la participación conjunta del gobierno, las organizaciones empresariales y las principales organizaciones de los trabajadores. Con este organismo, definido como "de carácter económico y no político", se contemplaba la confrontación directa y pública entre los representantes de los diversos intereses involucrados, simbolizada por el lema "Confrontación sobre problemas nacionales"; y se dejaba un amplio margen de flexibilidad para desacuerdos al estipular que se trataba de un órgano de consulta y que las propuestas podían ser de carácter bipartita o unilaterales.

Haciendo suya una propuesta del sector obrero oficial, el presidente convocó a la primera reunión de la Comisión el 17 de mayo de 1971; su creación se apoyó en la propia política de diálogo del gobierno y en los principios de la Constitución referentes al equilibrio que debe existir entre los factores de la producción y la función del gobierno en la armonización de los derechos del trabajador y del capital.

La CNT, presidida por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, se orientaría a la satisfacción de carencias, a la solución de injusticias, a la ampliación de la participación en la decisiones y pondría énfasis en el fortalecimiento de la independencia nacional.

Aunque se advertía que la constitución de este organismo no iría en detrimento de la organización republicana, no se establecieron las normas de vinculación con el poder legislativo.

A diferencia de las existentes instancias bipartitas de negociación sobre aspectos de la política económica o de las relaciones obrero patronales, así como de algunos mecanismos tripartitas que se crearon en décadas anteriores a propósito de estas relaciones (como el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos o la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas), la CNT subrayó la discusión de problemas socioeconómicos nacionales que fueron más allá de los intereses sectoriales inmediatos, reconociendo con ello el espacio propio de la lucha de las organizaciones gremiales y llevando la conciliación al terreno más general.

El gobierno, se proponía llegar a acuerdos sobre los siguientes problemas: inversiones para la mano de obra, productividad, descentralización de la industria, desempleo y capacitación de recursos humanos, maquiladoras y exportaciones, carestía de la vida, vivienda popular y contaminación ambiental.

La Comisión tuvo algunos efectos prácticos entre los que destacan: la creación del INFONAVIT (Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores), la formulación de un programa para combatir la contaminación ambiental y de políticas para la descentralización de la industria y el fomento de las exportaciones. Por otra parte, la representación gubernamental y el sector obrero, sin el aval de los organismos empresariales,

formularon recomendaciones en materia de estímulos para la inversión nacional, la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, recomendaciones todas ellas, que se integraron a las iniciativas presidenciales.

La efusiva confianza del presidente Luis Echeverría en la institucionalización de un gran pacto tripartita que trascendiera los intereses corporativos, que fuera capaz de articular el consenso y tuviera una presencia nacional y pública comenzó pronto a desvanecerse. Ya para 1973, la frase introductoria de los documentos de la CNT: "Debemos felicitarnos de que en México se pueda tener un intercambio fácil entre los sectores sociales y el gobierno, que representa a todos los sectores en su conjunto", fue omitida. Más adelante, se hará referencia a la manera en que la desintegración de la cohesión y la consistencia de la organización burocrática se expresa claramente en el seno de la Comisión, bajo el predominio en el ámbito nacional de la lógica del conflicto.

V.3. La ruptura de los equilibrios precedentes.

El conflicto entre el gobierno y los empresarios en el periodo 1970-1976, tendrá una incidencia clave en la transformación de los equilibrios precedentes en relaciones de oposición y en la politización crítica que experimenta el aparato estatal.

Los equilibrios precedentes se muestran ahora como relaciones de oposición entre el presidente y las autoridades financieras públicas y privadas, entre las políticas de estabilización y las políticas expansionistas e intervencionistas, entre un

corporativismo estatal y uno privatista y entre una facción empresarial radical y una moderada, o más aún, en diferencias significativas entre los radicales.

El conflicto se desarrolló originalmente en torno a la política económica de la nueva administración, que entre otras cosas pretendía reafirmar el papel rector del estado en la economía mediante la ampliación y la reorganización de la producción estatal y la asignación de los recursos. Esta reafirmación, que involucraba recuperar el poder del ejecutivo o al menos limitar el poder alcanzado por el eje financiero en la toma de decisiones, se tradujo en la violación gubernamental de la práctica institucionalizada de las consultas, que fue percibida por la cúpula empresarial como una amenaza a sus intereses. Definida por los empresarios, su relación con el gobierno, como una "crisis de confianza", en el curso de la dinámica del conflicto el problema trasciende a otros ámbitos de la política gubernamental, tales como la política exterior, la política educativa y la política interna. En este proceso, los empresarios ejercen su poder de veto mediante la desinversión, la fuga de capitales y la creación de un organismo privatista: el Consejo Coordinador Empresarial que manifiesta, no sin tropiezos y vacilaciones al interior de este sector, la constitución del empresariado como un sujeto político de clase.

A continuación se describe la manera en que el conflicto se traduce en la desinstitucionalización del estado interventor, en la ruptura de la cohesión burocrática, y en la agudización de la incoherencia del aparato estatal. En este proceso, puede decirse,

se gesta la oposición entre una "racionalidad política" --"populista"-- y una "racionalidad técnica", y se hacen patentes los límites del régimen presidencialista.

V.3.1. La desinstitucionalización del estado intervencionista o los orígenes de la oposición populismo vs. eficiencia.

La idea básica del desarrollo compartido, de fortalecer el sector público para convertirlo en agente impulsor del desarrollo, produjo una ampliación de las actividades del estado tanto desde la perspectiva de su acción estratégica como "ad-hoc". Sometida la intervención estatal a la lógica del conflicto entre el gobierno y los empresarios y entre la burocracia, esa ampliación repercutió en detrimento de la capacidad reguladora del estado.

Desde la perspectiva del desarrollo compartido puede señalarse la expansión del gasto social que como proporción del producto interno bruto pasa de 5.9% en 1970 a 9.2% en 1976 (4); el incremento de la inversión pública al fomento agropecuario, que en 1975 llega a representar el 19% del total de la inversión, proporción que no había sido rebasada desde 1951 (5); en cuanto al fomento industrial, sobresale inversión en áreas como la electricidad, petróleo y gas, y en industrias básicas como la siderúrgica, cuya tasa media anual de crecimiento pasa de 17.2 en 1961-1971 a 29 en el período 1971-1976, la petroquímica, cuya inversión en 1971-1976 representa el 70% del total invertido en esta industria desde que fue establecida en México, la minería y los fertilizantes (6). Se crean asimismo diversos centros de investigación sobre áreas estratégicas para el desarrollo como fueron el Instituto de Investigaciones Eléctricas, el de

investigaciones siderúrgicas y el dedicado al estudio de la fluorita.

En términos generales, la participación del sector público en la economía pasa del 11.6% del PIB en 1970 al 17.2% en 1975, y el subsector paraestatal incrementa su participación de 8.3% en 1970 a 11.2% en 1975 (7).

También como parte de la política del desarrollo compartido se intentan fortalecer los recursos del sector público a través de mecanismos como la reforma fiscal y el incremento de los precios de bienes y servicios proporcionados por el estado; se formula una nueva legislación sobre la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, y se pretende un mayor control del mercado de subsistencias y de los productos farmacéuticos.

Bajo la perspectiva estrictamente "ad-hoc", el estado expandió sus actividades en industrias con problemas de rentabilidad, financiamiento, conflictos obrero patronales, o abandonadas por el simple interés del capital privado. Amplió así su radio de acción a industrias como la azucarera (2); adoptó empresas diversas en ramas como la textil y la editorial, y participó en forma minoritaria en la fabricación de fibras artificiales, en la producción de cemento, en la química y en la petroquímica secundaria entre otras.

Sometida su actividad estratégica a la lógica del conflicto, esta actividad pierde su naturaleza para operar, a la manera de la "estrategia ad-hoc", en función de criterios externos al propio régimen, vulnerándose sensiblemente el objetivo de recuperar la capacidad directiva del estado.

Un conflicto inicial y central fue el relativo a las reformas fiscales propuestas. Apenas iniciada la administración del presidente Luis Echeverría, como respuesta a la insuficiente captación de recursos internos y a la desigualdad impositiva, y que se transformaron en meras adecuaciones fiscales (a este conflicto se hará una referencia más amplia en el siguiente subapartado).

Cabe mencionar, en el contexto del conflicto entre el presidente y el eje financiero, la creación y proliferación de fideicomisos financieros a instancias del sector financiero privado. Creados para canalizar recursos de fuentes privadas y públicas interna hacia actividades productivas y bajo el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, éstos constituyeron el 40% de las 806 entidades estatales registradas en el periodo (9).

La crítica a la actividad estatal, principalmente en la producción de insumos básicos, en la que participaban prominentes grupos privados (como en la siderurgia) y empresas transnacionales (como en la petroquímica) fue constante a lo largo del sexenio (10) y arrancó importantes concesiones al estado. En áreas como la minera, por ejemplo, las leyes mineras decretadas en 1976, que otorgaban al gobierno el derecho exclusivo de explorar y exportar minerales básicos usados en la producción de fertilizantes, así como del mineral hierro y el carbón, fueron cancelados a principios de 1977 como condición para un acuerdo con la nueva administración.

La ampliación de las actividades estatales en áreas definidas como prioritarias ante la urgencia de los problemas derivados de la situación económica, fue, de manera mucho más dramática, sometida la política del conflicto entre el gobierno y los empresarios.

Entre los enfrentamientos públicos del ejecutivo con los empresarios, incluso con algunos sectores de la burocracia política, son de mencionarse los relativos a las actividades de la Conasupo y Proquivemex.

Los intentos de regulación del mercado de subsistencias a través de la ampliación y reestructuración de la Conasupo (Comisión Nacional de Subsistencias Populares, que tiene sus antecedentes en los años treinta), se vieron afectados por las campañas en contra de las actividades de esta empresa descentralizada y por presiones directas del comercio privado organizado en la Concanaco (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio), de algunos caciques rurales y empresarios nacionales productores de básicos. El sector privado canceló el proyecto de farmacias Conasupo, restringió de manera sustancial la creación de centros comerciales, la elaboración de productos de consumo básico, y ejerció fuertes presiones al control de precios (11).

Proquivemex, empresa estatal creada en 1975 para el control de la comercialización de la raíz del barbasco, usado en la producción de hormonas sintéticas, había incluido entre sus proyectos entrar a la producción y exportación de productos farmacéuticos controlados por las compañías transnacionales (12). Este proyecto se canceló por la presión de las compañías

extranjerías, que lograron el apoyo del sector privado nacional (13).

Como indicativo de las condiciones impuestas a la nueva administración y de los acuerdos en materia de intervención estatal, cabe hacer notar en 1977 los bancos privados otorgan un amplio crédito a Conasupo para el financiamiento de la importación de granos, y en el caso de Proquivemex, los precios de compra-venta establecidos por esta empresa para beneficio de los trabajadores del campo, se reducen hasta en 50 y 75% (14).

Es en estas circunstancias que se gesta la oposición entre una racionalidad política o "populista" como la llamarían los empresarios y una "racionalidad técnica". La primera, incluía la intervención estatal en actividades estratégicas para el desarrollo, que era percibida por el empresariado como "competencia desleal", así como la intervención estatal encaminada a atender problemas sociales, percibida por los empresarios como "aventurerismo" del gobierno. La "racionalidad técnica", incluía todas aquellas actividades del estado encaminadas a fortalecer, de manera directa, al sector privado. Esta oposición sería adoptada por el gobierno a partir de la administración del presidente López Portillo.

Hacia finales del sexenio, los subsidios del gobierno federal a las empresas y organismos descentralizados se han más que triplicado sólo en el periodo 1971-1974 (15), la deuda pública se multiplica por cinco, con tendencias a predominar las fuentes privadas norteamericanas y el déficit del sector públicos llega a representar el 70% del total de sus ingresos (16). La pérdida de

la capacidad reguladora del estado se acentúa entonces con la sujeción de las directrices de la política económica a los acuerdos alcanzados con el Fondo Monetario Internacional.

En el nivel macro social, la politización del aparato administrativo se expresaría en el reclamo de los empresarios, unidos en el Consejo Coordinador Empresarial, de la actividad económica, bajo la consideración de que "la célula básica de la sociedad es la empresa privada" y de la aplicación de criterios "técnicos" y no "políticos" en las decisiones, y en el reclamo de los obreros organizados en el Congreso del Trabajo de una mayor participación del estado como condición para el desarrollo.

V.3.2. La ruptura de la cohesión burocrática.

La politización de la administración estatal no fue sólo expresión del conflicto entre el gobierno y los empresarios aunque este fue determinante, sino también de la crisis económica y sobre todo del afloramiento de una gran variedad de movimientos tales como el del sindicalismo independiente, el de los estudiantes, los campesinos, los indígenas, los colonos, los movimientos municipales contra la imposición de autoridades locales, y la misma lucha guerrillera.

Esta politización se expresó, en el plano económico, en una anárquica acción gubernamental que ha sido descrita en diversos trabajos en términos por ejemplo, de una política de freno y aceleración (Tello 1979) o en términos de las contradicciones entre la política del gasto público y la política financiera y monetaria (Ayala 1977). Si la pérdida del control gubernamental se debió a la falta de coordinación (Bueno 1977), a la ausencia de

una política global (Villarreal 1977) o al no haber tocado al capital financiero (Tello 1979), el hecho es que la incoherencia en otro tiempo "normal" del aparato estatal se tornó crítica y productiva de nuevos arreglos institucionales, no sólo cuando este aparato se vió sujeto a una multiplicidad de demandas y a las tensiones propias de la administración de la crisis, contribuyó también de manera importante, el sacavamiento de dos de sus condiciones básicas de funcionalidad: el acuerdo entre el gobierno y los empresarios y la cohesión burocrática.

En el marco del régimen presidencialista, la descomposición de la cohesión burocrática se dió en un proceso en el que la afirmación de la conducción gubernamental de los asuntos de la nación tiende a convertirse en la afirmación de la autoridad del presidente no sólo frente a distintas fuerzas sociales sino también frente a distintas fuerzas en el mismo gobierno (17).

Un evento que cristalizó de manera clara este proceso fue el relativo a la reforma fiscal con la que se inaugura el gobierno del presidente Echeverría. La elaboración de dicha reforma por la Secretaría de la Presidencia y la violación a la práctica institucionalizada de las "consultas" con el sector empresarial, ambas encaminadas a afirmar al conducción gubernamental de los asuntos públicos, constituyeron el principio del enfrentamiento entre los empresarios encabezados por el Grupo Monterrey y el presidente, y de la tensión entre el presidente y las autoridades financieras. Más aún, este hecho fue el principio generador de nuevas fórmulas de participación empresarial frente a la respuesta

del ejecutivo al reclamo empresarial de no haber sido consultado, en el sentido de que no había ninguna ley que lo obligara (19).

El efecto de esta confrontación inicial parece haber repercutivo de una manera más amplia en la cohesión burocrática. En este sentido es de mencionarse en los primeros años de la administración la destitución del gobernador de Nuevo León, cuyo estrecho vínculo con el Grupo Monterrey era ampliamente conocido, y del jefe del Departamento del Distrito Federal, a raíz de la represión del movimiento estudiantil en junio de 1971.

De cualquier manera, el destino final de la reforma fiscal puso de manifiesto la relación entre la tensión entre el presidente y las autoridades financieras y el enfrentamiento entre aquél y los empresarios; puso asimismo en evidencia, los límites del régimen presidencialista.

La renuncia del Secretario de Hacienda en mayo de 1973 y su sustitución por una "persona cercana al presidente" (y posteriormente candidato a la presidencia de la República) fue interpretado entonces como un punto a favor de la política económica que venía siendo impulsada por el ejecutivo. Sin embargo, la designación del secretario de Hacienda como candidato a la presidencia, vendría a intensificar la competencia estructural entre el eje financiero y el presidente, al entrar en juego la dinámica de la sucesión presidencial caracterizada por un ya tradicional distanciamiento entre el presidente entrante y el saliente. Este conflicto aparecería de manera más dramática ante el decidido apoyo del sector empresarial al nuevo candidato, que tendría como contraparte la participación empresarial en una

amplia campaña de desprestigio contra el presidente Echeverría y de desestabilización social promovida a través de la difusión de rumores (19), que determinaría un nuevo triunfo del eje financiero más radical, ahora frente al reformismo.

Ya para 1974, la última de las adecuaciones fiscales, limitada a mejorar la eficiencia de la captación, había sido ampliamente "consultada" y aprobada por el sector privado (20).

Pero la oposición se haría evidente frente a la definición de los conceptos del problema inflacionario, que había venido a constituirse como un problema central de la agenda pública. Por una parte, ante la crítica, principalmente de los empresarios, por los aumentos salariales de emergencia y la reglamentación de revisiones salariales anuales en lugar de bianuales, el presidente plantearía que "si bien es cierto que las demandas salariales pueden alarmar a algunos, el dinero de los trabajadores se gasta, en la habitación, en la alimentación, en ropa, y eso aumenta el mercado interno, y eso estimula la inversión" (21); por su parte, el secretario de Hacienda planteaba que la gran solución al problema inflacionario era "la producción y no tanto los aspectos distributivos" (22), visión que más tarde se convertiría en la base de la Alianza Nacional Popular y Democrática para la Producción.

V.3.3. La Comisión Nacional Tripartita y el conflicto.

La oposición entre el desarrollo estabilizador y el desarrollo compartido tuvo como blanco principal la intervención estatal que fue cuestionado en términos de su viabilidad y su

radio de acción. Como antes se señaló, las posiciones más contrastantes fueron expresadas en los documentos del Congreso del Trabajo y en los documentos del Consejo Coordinador Empresarial; en el plano estatal, la controversia se expresó en una crítica incoherencia de las políticas gubernamentales.

En el ámbito más limitado del aparato económico administrativo, y en particular en el seno de la Tripartita, los desacuerdos principales se dieron entre el bloque gobierno/sector obrero y los dirigentes empresariales y entre las concepciones del ejecutivo y los representantes del aparato financiero.

A casi dos años de la creación de la Tripartita, el secretario del Trabajo expresaría su preocupación por el hecho de que no se había llegado "a un nivel de acuerdo suficiente respecto a las metas inmediatas y a los instrumentos para alcanzarlas" (23). Varias de las conclusiones como se vió, habían sido sólo formuladas por la representación gubernamental y la obrera. Además, otros temas como el desempleo, la productividad y la carestía de la vida, habían arrojado documentos aceptables para más de uno de los sectores participantes.

Uno de los temas centrales de acuerdo fue el de la productividad. Refiriéndose a las posiciones empresariales, el secretario del Trabajo manifestó que era "necesaria dejar atrás un concepto estrecho de productividad, según el cual se busca un mayor rendimiento material del trabajador a cualquier precio", la eficiencia -añadiría- "requiere de un cuidado permanente del ser humano..." (24). Para la representación empresarial, sin embargo, ni la visión era estrecha, ni el precio cualquiera. El presidente

de la Concamin (Confederación de Cámaras Industriales), establecía como condiciones necesarias para el incremento de la productividad los siguientes: estabilidad política, respeto a la propiedad, a la producción, al trabajo y al comercio, y una planeación tributaria de largo plazo (25), lo que en el contexto de la política de confrontación se traducía en la demanda de un gobierno políticamente fuerte frente a las demandas populares, económicamente no intervencionista y con reglas claramente definidas para el cálculo empresarial. El Secretario del Congreso del Trabajo por su parte, condicionaría la productividad a la participación creciente de la fuerza de trabajo en las decisiones de las empresas y en la planeación económica global" (26).

Si bien en las reuniones públicas de la CNT los conflictos internos del aparato estatal no eran tan evidentes, hacia finales del periodo la crisis de racionalidad administrativa sería públicamente reconocida.

En el penúltimo informe anual a la nación, el presidente Echeverría en una intervención improvisada, aludiría a su falta de acceso a la información sobre los problemas financieros más importantes (27).

Ya para 1975, con claro dominio de la política de confrontación, la crisis de racionalidad administrativa quedaría plenamente expresada en el discurso del presidente que clausuraba de hecho el proyecto institucional tripartita, dirigiéndose tanto a los empresarios como a sus propios colaboradores con las siguientes palabras:

"Yo creo que aquí pudo haberse hablado con toda franqueza, por parte de mis colaboradores, de que ha

sido causa de desempleo el rumor intermitente acerca de la desconfianza, esparcido por grupos empresariales privados...

"Creo que debemos resignarnos a permanecer en la incongruencia. Aquellos que sean muy creyentes que no salgan después del trascendental acto de confesión a seguir perjudicando al prójimo, y aquellos que sean muy revolucionarios que no se queden simplemente en los buenos discursos políticos. Debemos ser más consecuentes con nuestros objetivos, por nuestras responsabilidades con la mayoría de los campesinos y de los trabajadores de México.

"Sinceramente, brevemente dicho, esto es lo que pienso: yo prefiero estar con las grandes mayorías de obreros y campesinos de México, que con mis propios cautelosos colaboradores y con los señores empresarios.

"Dispéñeme la impolítica declaración..." (28).

En lo que al sector empresarial concierne, el gran pacto tripartita fue experimentado como una oposición gobierno/sector obrero vs empresarios, y es a partir de esta visión que demandarán relaciones "técnicas" y no "políticas", cuyo contenido estará orientado por un retraimiento de la intervención estatal y por una disminución o exclusión de la participación de los sectores populares -particularmente el obrero- en la toma de decisiones. De aquí nace tanto el Consejo Coordinador Empresarial como la Alianza Nacional Popular y Democrática para la Producción que registra el tránsito de una politización de la administración a una tecnocratización de la política.

V.4. Los empresarios en las fronteras de la política. La constitución del Consejo Coordinador Empresarial.

A lo largo el sexenio, el proceso de politización experimentado por los empresarios puede caracterizarse de la siguiente manera: primero, por un central cuestionamiento de la

intervención del estado en la economía que pronto se dirige a otros temas de la política gubernamental tales como la política exterior, la educativa, la agraria, la de comunicación, la política del uso de la fuerza pública, etc., cuestionamiento que tiene como referente ideológico más abstracto "la amenaza comunista" que encarna en la alianza entre funcionarios públicos, políticos del PRI y dirigentes de la oposición (intelectuales, sindicalistas, etc.) pero sobre todo en el presidente. Segundo, la oposición empresarial no solamente se refiere a los contenidos de las políticas gubernamentales, sino que también afecta las modalidades de su participación en la toma de decisiones que en este período se dirige tanto a la restitución de los mecanismos de consulta como a enfatizar el carácter privatista (frente al estatal) de sus órganos de representación. Tercero, con una base de apoyo fundamentalmente de carácter regional (Monterrey y Puebla particularmente), la facción radical, representada por el grupo Monterrey, va imponiendo su dominio, el que en el seno de las organizaciones empresariales se expresa en el desplazamiento de dirigentes nacionales de la facción moderada por líderes con posiciones más duras. Cuarto, el tránsito de la negociación al enfrentamiento pasa de una acción empresarial como grupo de presión, a una acción de clase y como movimiento social de derecha (29). Quinto, en el plano ideológico, aparece una nueva demanda política, la de sujetar las decisiones públicas a principios de racionalidad técnica. Sexto, sectores de la facción radical convocan a la creación de un partido empresarial.

La creación del Consejo Coordinador en mayo de 1973, dará cuenta de los alcances y los límites de este proceso de politización del empresariado.

Más allá de la presencia de las dos facciones históricas del empresariado en periodos de confrontación con el gobierno, la destitución de Roberto Guajardo Suárez de la presidencia de la Coparmex en mayo de 1973, puso en evidencia la existencia de fricciones en el seno mismo de la facción radical. Se trataba no solamente de la moderación de las posiciones empresariales frente al gobierno sobre la que subgrupos como Alfa, que había emprendido grandes inversiones con el gobierno, venía pugnando (30), sino también de la vía política que se adoptaría para replantear las relaciones entre el gobierno y los empresarios.

En su carta de renuncia, aparecida en los principales diarios, Guajardo Suárez, quien había presidido a la Coparmex en los últimos trece años y había sido un crítico agudo de la intervención estatal e incluso había demandado la reprivatización de las actividades económicas del estado (31), rechazó "el deseo de algunos grupos de la iniciativa privada, de convertir a sus organismos representativos en arietes al servicio de la política militante", y pidió a los dirigentes empresariales que se alejaran "de las actividades políticas" y se dedicaran "a actividades económicas", así como "a defender sus intereses sectoriales" (32).

Con la creación del Consejo, si bien triunfaba la vía económica corporativa, se inauguraba una configuración institucional inédita que rompería el equilibrio previo entre el corporativismo estatal y "societal", y se orientaría a la

privatización de las decisiones públicas, sobre todo, porque el Consejo se convirtió en el interlocutor privilegiado de la nueva administración. Con ello, se abrían espacios estatales a los intereses privados organizados.

Por su composición, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) dará constancia de la constitución del empresariado como clase; aglutinará prácticamente al conjunto de las principales organizaciones de carácter nacional existentes hasta entonces, dejando fuera de su sistema solamente a las organizaciones empresariales del sector agropecuario: la CNG (Confederación Nacional Ganadera) y la CNPP (Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad), ésta última de la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares) del PRI (33). Aunque en estos años se crea la Unión Agrícola Nacional a instancias de los grandes propietarios agrícolas de noroeste, este proyecto privatista fracasa, al igual que el proyecto gubernista de la Comisión Tripartita Agropecuaria.

El CCE, contendrá tanto al núcleo de las organizaciones especializadas como la Concamin, la Concanaco, la Canacindra, la ABM (Asociación de Banqueros de México) y la AMIS (Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros), que tienen una filiación compulsiva, obligatoria, como a las organizaciones complejas como el CMHN (Consejo Mexicano de Hombres de Negocios) y la Coparmex, que concentran intereses multisectoriales y tienen una filiación voluntaria la segunda, y por estatuto altamente selectiva la primera. Con una inicial resistencia de la Canacindra, el CCE cobijará a las organizaciones representativas de la facción

radical y de la facción moderada, logrando una sorprendente unidad de la clase bajo la dirección de los radicales.

Acorde con su naturaleza tecnocrática, el CCE agrupará también otro tipo de órganos especializadas de carácter profesional como el CEESP (Centro de Estudios Económicos del Sector Privado), el CEMAI (Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales), el CES (Centro de Estudios Sociales) y el Centro de Estudios Legislativos. Algunos de éstos órganos fueron creados por el CCE y otros fueron adoptados. Este núcleo configura una especie de cerebro de la organización en donde se elaboran estudios especializados sobre problemas internacionales, económicos, sociales y jurídicos. A raíz de la creación del CCE, éstos se presentan públicamente como voceros de la clase, aunque en términos generales expresan las opiniones del empresariado económica y políticamente más agresivo.

El CEESP fue creado en 1963 con los propósitos de "llevar a cabo investigaciones sobre problemas económicos; facilitar el desenvolvimiento del empresariado mexicano en el campo del comercio internacional; preparar y recabar indicadores que permitan analizar la situación de las empresas privadas; elaborar publicaciones sobre temas económicos y otros similares" (34). A partir de 1975, ya en el marco del CCE, el CEESP tendrá además la función de seleccionar información "adecuada", mediante profesionales "adecuados" para incidir en el "campo masivo de la opinión pública" (35).

El CEMAI, con antecedentes en 1951 bajo el nombre de "Secretariado Mexicano de Relaciones Internacionales" y en 1957

bajo la denominación de "Comité Coordinador de Actividades Internacionales de la Iniciativa Privada", se constituye como asociación civil en 1968, con el patrocinio de Concanaco, Concamin, ABM y Coparmex. En términos de sus estatutos, esta organización constituye:

"...La representación empresarial mexicana al más alto nivel y tiene como objeto coordinar, dentro de un marco de amistad y solidaridad social y en base a la premisa de que en la persona radican los atributos generadores del progreso, las actividades internacionales del sector empresarial mexicano y facilitar el diálogo permanente con los sectores empresariales organizados de otros países, todo con miras a incrementar las actividades económicas de México, con las demás naciones de la tierra".

Aquí, una expresión elocuente del internacionalismo empresarial.

Por último, el Centro de Estudios Sociales, que al igual que le ocurre al Centro de Estudios Legislativos tiene una presencia menos visible, ha estado en general bajo la dirección de la facción más dura del empresariado. Con una marcada influencia de Coparmex, este organismo ha venido trabajando la "dimensión cívica" de la acción empresarial.

En cuanto a su proyección ideológica, el CCE combinará, como lo hizo en el pasado el empresariado, las doctrinas liberales y el pensamiento social cristiano, aunque ahora éste, estaría subordinado a aquéllas. Sin embargo, a diferencia de entonces, junto con el liberalismo se apelará a la aplicación de criterios técnicos en la formulación de las políticas públicas y como derivación de su acción social convocará al empresariado a participar en una "acción cívica".

La demanda de una racionalidad técnica no sólo condenaba las políticas gubernamentales calificadas como "populistas" sino que aludía al propio sistema de participación en las decisiones. Con antecedentes en la Carta Económica Mexicana de la Concamin aprobada en marzo de 1964 (36), la Declaración de Principios del CCE reconocía la planeación gubernamental precisando ahora que debería ser indicativa para el sector privado y obligatoria para el sector público, que debería contar con mecanismos eficientes de consulta y participación, y que no debería convertirse en instrumento de presión política.

En este documento, se reitera que el "principio de subsidiariedad" habrá de regir la intervención del estado y se afirma que el desarrollo económico es obra de la acción conjunta del "estado y de la iniciativa privada", en cuya definición sólo quedan excluidos los campesinos y el personal empleado por el estado, desconociendo así la especificidad de los intereses de los diversos sectores (37).

En las fronteras de la política, el CCE diseñará una ofensiva ideológica en su "Anteproyecto de un programa para crear una imagen adecuada y fidedigna del sector empresarial en México". Con este programa, el CCE se proponía incidir "profesionalmente" en la opinión pública a través de los medios de comunicación, la educación y la cultura.

De manera más directa, Andres Marcelo Sada (activo miembro del Grupo Monterrey y entonces director del Centro Patronal del Nuevo León y miembro de la nueva Comisión Ejecutiva de la Coparmex que se instala a raíz de la destitución de Guajardo Suárez)

señalaba que la libre empresa estaba en grave peligro de desaparecer porque "...jamás aprendió, como lo hizo el sector sindical, el uso del poder político", e invitaba a los empresarios a superar su "situación de indefensión"; el "aspecto político" afirmaba, "no puede soslayarse porque la empresa surge de la sociedad, y existe dentro y para la sociedad... y sería suicida tratar de ignorar la actividad y el propósito de corrientes ideológicas que están determinadas a hacer desaparecer la libre empresa"; recomendaba a los empresarios además de una acción decidida en las universidades y a través de los medios de comunicación masiva, "ampliar su horizonte intelectual en materia cívica y participar en los asuntos públicos donde se deciden los destinos de la sociedad..." (38).

En la coyuntura política de 1975 y 1976, en medio de la crisis económica en la que intervino el debilitamiento de la inversión privada, la fuga de capitales y la dolarización de los depósitos bancarios; en el contexto del relevo presidencial; del decreto de expropiación de tierras en el noroeste y de la Ley de Asentamientos Humanos, la acción cívica empresarial desbordó con mucho el incipiente formulario del CCE para convertirse en un virtual movimiento social de derecha en que se incluyó el rumor y la propagación de volantes sin firma como parte de una campaña de desestabilización. Aún cuando este movimiento fue heterogéneo y difuso, marcó las orientaciones del nuevo gobierno.

Entre sus límites son de mencionarse: el carácter coyuntural de sus alianzas con el PAN y la iglesia que se manifestó de manera muy clara cuando estas fuerzas se deslindaron del CCE y sus

documentos doctrinarios (39), y el señalamiento de que el causante de la crisis económica y política era el Lic. Luis Echeverría, lo que se combinó con un apoyo prácticamente irrestricto al candidato a la presidencia de la República. Con ello, las instituciones políticas, propiamente dichas, quedaban fuera del dominio del conflicto. A este límite contribuiría la ausencia de un horizonte institucional capaz de imprimir un sentido político partidista a la crisis, así como la propia debilidad del PAN, partido que entonces no pudo ni siquiera lanzar un candidato que contendiera con el PRT.

NOTAS.
CAPITULO V.

- (1) Por ejemplo: Saldívar (1981), Martínez Nava (1984), Arriola (1976) y (1981), Tirado y Luna (1986), Valdés (1986) y Basáñez (1981).
- (2) Véase al respecto Labastida 1977: 199 y Bouyomi 1981: 30-41.
- (3) Los datos que se manejan respecto a la CNT están básicamente contenidos en la serie de documentos que bajo el enunciado "La Comisión Nacional Tripartita, documentos de trabajo" fueron reunidos por la Secretaría de la Presidencia en la administración 1970-1976, y en entrevistas informales con el presidente Luis Echeverría. Véase, como parte de esos documentos: Secretaría de la Presidencia (s/f b).
- (4) Secretaría de Programación y Presupuesto 1980b.
- (5) En base a: Secretaría de la Presidencia (s/f a).
- (6) Luna 1980: 29-31.
- (7) Bueno 1977: 45 y Villareal 1977: 98.
- (8) Del Villar 1976, Pérez Arce 1979, Carton de Grammont 1979 y Purcell y Kaufman 1976.
- (9) En base a: Secretaría del Patrimonio Nacional, Directorio (s/f). Se trata del primer directorio de empresas estatales y organismos descentralizados, y fue elaborado por el gobierno del presidente Luis Echeverría.
- (10) Declaraciones sistemáticas en este sentido pueden localizarse en uno de los órganos más importantes del empresariado en este periodo: Análisis Económico, editado por el grupo Editorial Expansión.
- (11) Véase una descripción más amplia de este conflicto en Purcell y Kaufman, op.cit., pp. 233-234 y Luna op.cit., pp. 36-38.
- (12) De acuerdo con estimaciones de la propia iniciativa privada, en 1971 el 7.5% de los laboratorios existentes -todos ellos de propiedad extranjera o al menos mayoritariamente extranjera-, controlaban el 75% del mercado. (Análisis Económico 1971: 223).
- (13) Véase una descripción amplia en Gereffi 1979.
- (14) Dato tomado de Análisis Económico 1977: 321.
- (15) Castañeda 1976: 58.

- (16) Green 1977 y Bueno, op.cit., p. 41.
- (17) Son reveladoras de esta situación las afirmaciones del presidente ante las preguntas de los periodistas a raíz de las renunciias de sus secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores. Respecto a las declaraciones del primero, quien manifestó que estaba en desacuerdo con la política hacendaria del presidente, éste expresó que "las finanzas del país se manejan desde la presidencia de la República". Y cuando se le preguntó si la renuncia del segundo significaba un cambio en la política exterior, enfáticamente contestó que "la política internacional seguiría siendo la misma, ya que la dirige el presidente de la República" (véase Carpizo 1978: 75 y 131).
- (18) Véase Excélsior, de diciembre de 1970 a enero de 1971.
- (19) Al respecto véase Monsiváis (1979), Loaeza (1977) y Tirado y Luna, op.cit.
- (20) Saldívar, op.cit., pp. 104-105; también Purcell y Kaufman, op.cit., pp. 230-232.
- (21) Secretaría de la Presidencia, El Gobierno Mexicano, núm. 61, 10./31 de diciembre de 1975, p. 78.
- (22) Secretaría de la Presidencia, Confrontación sobre problemas económicos, Serie documentos, sin número, 24 de junio de 1974, p. 429. Véase también sobre el conflicto entre el presidente y la SHCP, aunque desde otra perspectiva, Tello 1979, quien además distingue las posiciones del Banco de México.
- (23) Secretaría de la Presidencia, Confrontación sobre problemas económicos, Serie documentos, núm. 5, 12 de marzo de 1973, p. 13.
- (24) Ibidem.
- (25) Excélsior, 23 de noviembre de 1976.
- (26) Ibidem.
- (27) Véase Secretaría de la Presidencia (s/f c).
- (28) Secretaría de la Presidencia, Confrontación sobre problemas económicos, serie documentos, núm. 8, 3 de junio de 1975, pp. 36-50.
- (29) Una relación amplia de las características tercera y cuarta se encuentran en Tirado y Luna, op.cit.
- (30) Véase Luna 1986.

- (31) Por ejemplo, Excélsior, 10. de noviembre de 1971.
- (32) Excélsior, 29 de mayo de 1973.
- (33) Sobre la estructura de las organizaciones empresariales en ese período véase Tirado 1986.
- (34) Concamin 1973: 33.
- (35) Véase el "Anteproyecto de un programa para crear una imagen adecuada y fidedigna del sector empresarial en México", del CCE, en Excélsior, 21 de mayo de 1975, y Consejo Coordinador Empresarial 1975 b.
- (36) La "Carta Económica Mexicana" puede consultarse en Confederación de Cámaras Industriales (La) (1973), pp. 43-51.
- (37) Consejo Coordinador Empresarial 1975 a.
- (38) Excélsior, 13 de mayo de 1975.
- (39) Tirado 1985: 115-116.

CAPITULO VI. RECONFIGURACIONES EN EL REGIMEN POLITICO ADMINISTRATIVO (1976-1982).

Contrario a la práctica generalizada de designar a los candidatos a la presidencia de la República de entre los titulares de los aparatos políticos, principalmente la Secretaría de Gobernación, la designación del Secretario de Hacienda y Crédito Público expresaba, bajo una forma muy directa, el poder alcanzado por el eje financiero (público, privado, nacional y extranjero); auguraba un mejor entendimiento entre el gobierno y los empresarios, y marcaba un cambio significativo en la conducción de los problemas nacionales al consolidarse, de esa manera, una visión más tecnocrática de los asuntos públicos.

La recomposición del régimen político administrativo que se efectúa en el gobierno del presidente López Portillo, en el marco general de las reformas políticas y administrativas, es producto de múltiples determinaciones, entre las que destaca el impacto de la crisis de racionalidad administrativa experimentada en el sexenio precedente.

Se pueden establecer así correlaciones significativas entre la excesiva politización del aparato administrativo y un proyecto institucional que tiende a desarticlar el estrecho vínculo entre la administración y la política a través de las reformas respectivas; entre el cuestionamiento de la intervención estatal y la crisis económica, y un intento de operar con criterios de eficacia técnica (a través de la planeación) y eficiencia económica, así como la formulación de un proyecto de corte neoliberal que adopta la distinción empresarial entre decisiones

políticas (o populistas) y decisiones técnicas: entre el resquebrajamiento de la cohesión burocrática y la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como mecanismos para equilibrar la excesiva autonomía del eje financiero y dar mayor poder al Ejecutivo; entre la inconsistencia de los intereses públicos y privados y la emergencia de un nuevo pacto corporativo (la Alianza Nacional Popular y Democrática para la Producción), de carácter productivista y bipartita.

Configurando la transición de la politización de la administración a la tecnocratización de la política, este conjunto de fórmulas gubernamentales recreará las tensiones del estado bajo nuevas modalidades y dará lugar a nuevos conflictos que aflorarán al desvanecerse su sustento principal: la abundancia de recursos producto del auge petrolero. Se arribará así a una nueva crisis entre el gobierno y los empresarios, a la que contribuyeron las acusadas tendencias especulativas del empresariado y la política gubernamental de endeudamiento externo, y que estará marcada por la nacionalización de la banca en septiembre de 1982.

El propósito de este capítulo es observar el impacto político de la crisis de racionalidad administrativa, a través del análisis de las transformaciones del régimen, así como identificar los límites de la reorganización institucional en la que se inscribe y desarrolla posteriormente el conflicto por la nacionalización de la banca, el que se estudia en los siguientes capítulos.

Llama la atención que a pesar de los elementos que apuntaban a la privatización de la economía y de los instrumentos de regulación social del estado -tales como la experiencia de los

países que se sujetaron o compartieron los lineamientos del Fondo Monetario Internacional o el poder de veto ejercido por los empresarios frente al proyecto interventor del presidente Echeverría-, las políticas del nuevo gobierno adquirieron características que las distinguirían de otros estados latinoamericanos: primero, la racionalización de la intervención estatal no se asoció con la privatización sino con la planeación, la programación y una promesa de acabar con la corrupción, y segundo, "la eliminación de la lucha de clases" -como fuera llamada por Pinochet en Chile-, no significó la eliminación de las organizaciones de los trabajadores sino una estrategia híbrida que privilegió tanto la institucionalización de la disidencia a través de la revitalización de la política de partidos, como nuevas estrategias tripartitas que imprimieron nuevas dimensiones políticas al aparato administrativo. Puede decirse que en este periodo lo que ocurre, es una tendencia a la privatización de las decisiones públicas.

La fuente principal para la elaboración de este capítulo ha sido la COLECCION DE DOCUMENTOS PARA LA EVALUACION DEL SEXENIO 1976-1982 (1), editada por la Secretaría de Programación y Presupuesto en siete volúmenes, organizados bajo cuatro títulos: 1) Palabras y hechos. Pensamiento político en 8 grandes temas; 2) El Ejecutivo ante el Congreso; 3) Intervenciones ante la nación y ante el mundo, y 4) Legislación y documentos básicos. Las citas corresponden a esta organización y las fuentes complementarias se especifican en las notas.

VI.1. Técnica y política en la estrategia gubernamental.

Junto con la política de colocar al empresariado como un interlocutor privilegiado, tanto la reforma política -que sentaba las bases institucionales para una política de partidos-, como la reforma administrativa -que dio lugar a una reorganización institucional (descatándose la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto), a la revitalización de la planeación y a la proposición de la eficiencia técnica o la racionalidad como valor privilegiado de legitimidad del régimen-, parecían encaminadas a relajar las tensiones generadas por la acentuada politización de la administración.

La reforma política, sobre todo orientada a proveer cauces institucionales al descontento popular que venía manifestándose desde el movimiento de 1968 bajo diversas modalidades, que incluyeron la formación de nuevos partidos políticos, y a fortalecer la legitimidad del régimen ante el acusado abstencionismo y la nula competencia partidaria en la sucesión presidencial, fue también un elemento importante en la redefinición de las relaciones entre la administración y la política. A excepción de revivir la discusión entre el empresariado, sobre la pertinencia de formar un "partido empresarial" (2), esta reforma tendrá sólo posteriormente (como se verá en los capítulos VII y VIII) una significación directa en las relaciones entre el gobierno y los empresarios. Es en el sentido de la redefinición entre la administración y la política, que se aborda dicha reforma, para pasar a analizar después los cambios que se gestan en el marco de la reforma administrativa.

A pesar de las connotaciones liberales que puede tener una estrategia gubernamental que descansa en la eficacia técnica, el proyecto institucional del gobierno del presidente López Portillo, se apoyó tanto en este elemento como en una política intervencionista (si bien con sus propias características, como se verá más adelante) y en una revitalización, al menos formal, de la política de partidos.

En el propio discurso oficial se tuvo cuidado de tomar distancia de las connotaciones liberales que tendieron a sustituir la política por la administración. En múltiples documentos se pueden constatar las alusiones al respecto, que bien pueden ejemplificarse con el lema "Más y mejor política y más y mejor administración" que contrasta con el de "Menos política y más administración" de principios del siglo. Más aún, la administración se subordinaba a la política; se afirmaba así, que "la administración era concebida como uno de los instrumentos más importantes al servicio de los fines superiores de la acción política" (3).

Dicho brevemente, la reforma política estableció el marco para la legislación de los partidos y las asociaciones políticas, bajo el supuesto de que "para legitimar la lucha e los contrarios es preciso instituirlos" (2, 01/09/77:33).

Previa inauguración de una nueva modalidad de participación ciudadana (elevada a rango constitucional en el gobierno de Miguel de la Madrid bajo el nombre de Foros de Consulta Popular), en la que el gobierno convocó a la ciudadanía a externar sus posiciones sobre el tema, destacándose la intervención de dirigentes e

intelectuales, se modifican diversos artículos de la Constitución Política Mexicana, con el objeto de ampliar la representación nacional (véase 4, Tomo I), y se promulga la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, con la finalidad de "ofrecer posibilidades para la expresión de diferentes corrientes y fuerzas políticas, promoviendo el pluripartidismo" (4, Diario Oficial, 30/12/77). De manera complementaria, se emite una nueva Ley de Amnistía, que amplía la del presidente Echeverría (4, Diario Oficial, 28/09/78), y se incorpora a la Carta Magna el derecho a la información (2, 01/09/80:123). También en el marco de la reforma política, se promueve una serie de modificaciones orientadas a legitimar el sistema judicial.

Llama la atención la legalización de la figura "asociación política nacional", de "carácter intermedio", a la que se le reconoce su "intervención en política", pero se le prohíbe su participación "electoralmente" a menos que se asocie a un partido político (2, 01/09/77:35). En el marco de estas reformas legales, actuarán más tarde organizaciones empresariales de carácter cívico político, tal como Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana (DHIAC), creada en 1975, al calor de los enfrentamientos de la facción radical con el presidente Luis Echeverría.

Para los propósitos de esta exposición, conviene destacar una serie de medidas encaminadas a legitimar el régimen presidencialista y la intervención estatal a través de la ampliación de las competencias del poder legislativo sobre el ejecutivo.

Entre las iniciativas de ley más destacadas, en lo que a este tema concierne, son de mencionarse las siguientes: la obligación de los secretarios de estado y los jefes de departamentos administrativos, de dar cuenta al Congreso de la Unión -una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias- del estado que guardan sus respectivos ramos, así como de informar, cuando cualquiera de las cámaras los cite, obligación ésta última extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria (4, reformas al Artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial, 29/12/76, que abrogan la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958); la ampliación de las facultades del Congreso (mediante adición al Art. 93 Constitucional), de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria (4, Diario Oficial, 06/12/77), y por último, la Ley General de Deuda Pública establece en su capítulo tercero que regula la programación de la deuda, que el Congreso de la Unión es el único facultado para autorizar los montos del endeudamiento directo neto interno y externo (4, Diario Oficial, 31/12/76).

Estas sanciones a la actividad gubernamental, y particularmente a las decisiones tomadas por el eje financiero, estarían limitadas sin embargo por dos factores: la incipiente política de partidos y el escaso poder del legislativo, y la reorganización institucional del aparato administrativo. Es ésta última, la que le otorga al titular del ejecutivo un poder

considerable y mediante el cual se ejerce un control relativo del eje financiero.

Fue así que si bien la reforma administrativa convivió con la reforma política, la obsesión por la eficiencia más que por la democracia o aún por la libertad (como valor correlativo de los ejercicios tecnocráticos), confluyó en una nueva centalidad del aparato administrativo en el régimen político, caracterizada por la planeación como estrategia de formulación de las políticas públicas y de la intervención estatal; por el énfasis en el pacto social más que en el pacto político en sentido estricto, y por la reducción de los problemas sociales y políticos a problemas meramente "técnicos". Así finalizaba eufóricamente el presidente su cuarto informe de gobierno: "México tiene que ser ejemplo demostrativo. No puede en estos momentos derrumbarse por la pendiente de las ineficiencias... Casi tanto como nosotros mismos, el mundo amigo desea que seamos eficientes..." (2, 01/09/80:154-155).

VI.2. La planeación.

En efecto, la planeación, como estrategia privilegiada de racionalización en la formulación de las políticas públicas y en la intervención estatal, configuró un nuevo énfasis de la administración en el régimen político, dando vigencia a las estrategias corporativas, las que no habían sido bocasas por la reforma política, ya que esta confirmaba el carácter mixto de la representación: individual (ciudadana) y corporativa. Por eso con el Plan Global de Desarrollo se promueve la Alianza Nacional

Popular y Democrática para la Producción que integra a los sectores público, privado y social.

En lo que concierne al aparato administrativo, frente a la estrategia ad-hoc y la crisis de la cohesión burocrática, el presidente promoverá un modelo de acción gubernamental dependiente de metas preconcebidas y alcanzadas mediante reglas de efectividad técnica y eficiencia económica (o lo que Offe llamaría "purposive action"), por oposición a un modelo cuya legitimidad descansa en la clientela o los receptores de los beneficios (4). Se trata, consigna el Plan Global de Desarrollo, de construir un sistema de planeación que permita "analizar permanentemente la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamental, social y privado en torno a los objetivos y metas nacionales..." (5). Para ello contempla tres niveles: el de la acción sectorial en lo que al gobierno concierne, el de la coordinación regional y el de la "cooperación" con los sectores social y privado.

Por primera vez en la historia de la administración pública mexicana, el principio de racionalidad técnica ocupará un lugar principal en la elaboración de las políticas públicas y en el régimen en su conjunto. Planear, se define en ese documento, "es concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación de responsabilidades, y

controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios" (6).

Como parte medular de esta estrategia se reorganiza la administración central, siendo la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto el hecho más importante, y se formula un nuevo proyecto intervencionista en el que más que la producción y aún la asignación de los recursos materiales, se privilegia la producción de reglas de intervención gubernamental. Al respecto, el gobierno adoptará la distinción empresarial entre decisiones políticas o "populistas" y decisiones "técnicas"; el populismo, afirmaría el presidente, "no resuelve sino enreda y agrava los problemas" (2, 01/09/77:41) (7). En este marco administrativo, la corrupción, propia del modelo político de toma de decisiones previo, se torna crítica. Entre los instrumentos principales para combatirla son de mencionarse los siguientes: la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios del Estado, que deroga la del 21 de febrero de 1940 y cuya finalidad es "proveer las medidas eficaces para perseguir a los funcionarios que violen la confianza que en ellos se deposita" (4, Diario Oficial, 04/01/80); la ampliación de las facultades del Congreso "para verificar la honradez con que se realizan las responsabilidades de funcionarios públicos" (2, 01/09/77:17); se legisla sobre control de contratos y obras, sobre auditorías y fiscalización central y paraestatal, adquisiciones y manejo presupuestal (2, 01/09/79:93).

Prácticamente ignorando el Proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976-1982, formulado por el PRI en 1975, se encarga a la Secretaría de Programación y Presupuesto la difícil tarea de conciliar un plan "que acredite la eficacia con que se alcanzan las metas, la eficiencia con que se logran y la congruencia con los principios filosóficos del sistema" (3, López Portillo, J., entrevista, 11/06/81:364-266).

Si bien se recuperaba la idea de planeación integral, propia de la primera fase del periodo posrevolucionario (véase Capítulo IV), las dificultades para elaborar un plan global de desarrollo pronto se hicieron evidentes. Con dos cambios sucesivos de secretario de Programación y Presupuesto, es hasta 1980 cuando se formula el Plan Global de Desarrollo que cubría tan sólo el periodo 1980-1982 y que ya para principios de 1981 enfrentaría una severa crisis. Denotado una buena dosis de improvisación, el presidente reconocería que "la propia experiencia había determinado la aparición, por distintas razones (!), de los planes sectoriales primero y por inducción..." el Plan Global de Desarrollo después (*idem.*).

La ilusión de descansar en un principio de racionalidad técnica a través de la planeación y la reorganización institucional, que colocaba a la SFP por encima del eje financiero y de las demás instancias a cargo de políticas públicas específicas, duraría muy poco. Apenas a un año de concebido el PGD, que cristalizaba la superación de los conflictos por la remoción de las estructuras previas y los intereses creados, así

como la identificación, aún cuando precaria, entre los intereses públicos y privados (empresariales), comenzaría una nueva crisis.

La planeación enfrentó (al menos) los siguientes tipos de problemas relacionados: a) los de carácter estructural; b) los derivados del desmoronamiento de uno de sus soportes principales: la eficiencia económica; c) los inherentes a la remoción de las estructuras de poder establecidas; d) los relativos a la confrontación de las estrategias de desarrollo a adoptar frente a la crisis heredada del gobierno anterior y agravada después por la dependencia de la política económica de factores externos, e) los relacionados con los procedimientos que se implantaron para recuperar la "confianza" empresarial, o en otros términos, la consistencia de la unidad burocrática, y que repercutieron en la privatización de las decisiones y consecuentemente en limitaciones a las tareas de consenso del estado. A los primeros dos conjuntos se hará referencia a continuación, a los dos siguientes en el apartado (3), y al último en los apartados (4) y (5).

En cuanto a los problemas de carácter estructural, estudiosas de la planeación han encontrado que esta "técnica política", definida como un conjunto de objetivos explícitos a desarrollar, como un explícito rechazo a la improvisación en favor de una coordinación de las políticas gubernamentales, y como un intento por construirse menos en base a un compromiso de partidos y más en base a oportunidades de políticas alternativas definidas de antemano a la luz de prioridades del gobierno y de los recursos disponibles, confronta severos límites. Los políticos en particular, son renuentes a aceptar una situación con muy

limitadas probabilidades de éxito y altas probabilidades de visible fracaso; junto con los administradores, prefieren una situación en la que no tengan que asumir una responsabilidad pública para cumplir tan problemáticos objetivos (8). Esta estrategia, requiere de indicadores y metas inequívocos, incontrovertibles y operacionales, cuyas definiciones deberán ser generadas desde el interior del estado; requiere también de condiciones económicas de relativa estabilidad, y presupone un alto grado de control gubernamental sobre las variables económicas, políticas y sociales, condiciones todas ellas que son atípicas del estado capitalista. Sólo en la medida en que las metas puedan darse por sentadas, puede la planeación convertirse en un principio organizador en un momento dado (9).

Estos límites estructurales, más los propios estarían presentes de manera específica en la coyuntura del periodo 1979-1982, como se verá a continuación, en la referencia a los conjuntos de problemas enunciados más arriba.

Sin duda, uno de los soportes que permitió -aun cuando precariamente- la difícil tarea de construir la unidad burocrática fue la eficiencia económica, a pesar de que el problema inflacionario nunca fue resuelto. La eficiencia económica se midió particularmente a través de los altos índices de crecimiento y del incremento del empleo, para lo cual se optó por una política de endeudamiento externo apoyada en la explotación de los recursos petroleros. De esta manera, las variables económicas principales, quedaron sujetas a las condiciones externas.

De manera muy explícita, el presidente se había planteado recuperar la legitimidad del régimen vía la eficiencia económica en los siguientes términos: "la disyuntiva era: nos endeudamos y seguimos impulsando al país, o nos resignamos a frenar el desarrollo y empezamos a desemplear mexicanos..., optamos, bajo mi responsabilidad por el endeudamiento" (3, López Portillo, J., Jalisco 05/02/82:398).

Una visión impresionista del proceso en su conjunto la daría el propio presidente en su conferencia frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas: "...En cuatro años crecimos a más del 8% anual; duplicamos nuestra planta industrial; pasamos de ser el dieciochoavo país petrolero al cuarto; triplicamos en ese lapso nuestra producción de hidrocarburos, y enfrentamos la inaplazable tarea del desarrollo social intensivo generando más de cuatro millones de empleos para las nuevas generaciones y absorbiendo el rezago existente... El mayor crecimiento de nuestra historia se vio dramáticamente interrumpido en 1981...por la baja de las materias primas, incluido el petróleo y el incremento de las tasas de interés de la deuda externa...sobrevino la secuencia siniestra: inflación-devaluaciones, alzas de precios y salarios...Por la vía del sistema financiero y libre cambios...se vaciaron nuestras finanzas...la fuga de capitales en tan sólo tres años fue dos veces superior a la inversión extranjera existente en nuestro país..." (3, López Portillo, J., Nueva York, 01/10/82:474).

VI.3. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La nueva posición del exsecretario de Hacienda y Crédito Público como jefe del Ejecutivo, y sin duda su propia experiencia en el manejo y control de los recursos financieros -particularmente el presupuesto- para limitar el poder del presidente, favorecieron la realización, casi 20 años después, del proyecto lopezmateista con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). López Portillo, además, había sido presidente de la Comisión de Administración Pública, creada en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, para estudiar la reforma administrativa requerida para el cumplimiento del programa de desarrollo económico y social sexenal.

Como lo señalara Bataillon, este hecho marca la voluntad gubernamental de tener en mejores manos las decisiones financieras fundamentales (10), pero de manera más específica puede decirse que la creación de la SPP, venía a funcionar como mecanismo de equilibrio frente a la autonomía excesiva del eje financiero y aún a dar mayor poder al Ejecutivo en un intento por restituir la cohesión del aparato administrativo fincada en el régimen presidencialista. En efecto, estudiosos de la administración han encontrado que el presupuesto, es el principal medio del Ejecutivo para equilibrar la relativa autonomía de las diferentes instituciones gubernamentales y para coordinarlas, así como para coordinar las relaciones entre la burocracia y el Congreso (11).

De manera explícita, la formación de una institución superior o por encima de las diferentes instancias de decisión de las políticas específicas -incluyendo la financiera-, se apoyó en la

idea de adecuar el presupuesto al programa y el programa al presupuesto, con el objeto de "darle más congruencia al ejercicio del gasto y a las decisiones gubernamentales" y de no supeditar el programa a los ingresos (López Portillo, J. 3, 11/06/81:364-366).

Fue así que a la SPP se le atribuyeron las funciones de programación, presupuesto y control, lo que constituía, según el presidente, "el triángulo de la eficiencia" (12). De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (4, Diario Oficial 29/12/76), además de la elaboración del presupuesto, entre las funciones que hacían de este organismo un poderoso instrumento del Ejecutivo, cabe mencionar las siguientes: la elaboración de un plan de carácter global; "establecer la metodología y los procedimientos de participación de los sectores social y privado"; el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos; establecer normas para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como ejecutarlas, y (como factor de poder central de la política de la burocracia) coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; asimismo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 12, establecía además que "la interpretación de la ley, en caso de duda, sería resuelta por la SPP (4, Diario Oficial, 31/12/76). No parece casual que los dos presidentes que sucedieron a López

Portillo hayan estado a la cabeza de esta poderosa secretaría de estado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no obstante, conservaría el control de los ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal, de la deuda pública, de la política monetaria y crediticia y de la política fiscal.

Fue así que la creación de la SPP, frente a la crisis de racionalidad administrativa, constituyó en teoría un mecanismo para asegurar la cohesión de la administración central dando un mayor poder al Ejecutivo mediante una redistribución del poder; a la vez que superaba la incoherencia del aparato administrativo mediante un sistema nacional de planeación que operaría bajo criterios técnicos o no sujetos a los intereses inmediatos y a las presiones directas sobre el Ejecutivo en su conjunto. En cuanto a sus contenidos programáticos, se intentaba superar la crisis económica por la que atravesaba el país.

Sin embargo, con esas reformas, más obras orientadas a reestructurar la administración central mediante la fusión (como fuera el caso de las secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos), la creación de nuevos organismos (como la Secretaría de Pesca), o la separación de instituciones (como fuera el caso de la Secretaría de Comercio), repercutieron en una revitalización de las pugnas interburocráticas. A principios de 1982, de 17 secretarías de estado, sólo quedaban 6 secretarías del gabinete original. Para los propósitos de esta exposición, son de mencionarse las renunciaciones simultáneas de los secretarios de Programación y Presupuesto (Carlos Tello) y de Hacienda y Crédito

Pública (Rodolfo Moctezuma Cid) en noviembre de 1977 y un nuevo reemplazo en la SFP en 1979, cuando renunciaron también otros dos secretarios.

A pesar de la práctica de contener los conflictos interburocráticos fuera de la discusión pública, en 1977 el presidente reconoció ante los medios de comunicación el motivo del conflicto: "era un problema de extremos ideológicos: expansionistas y contraccionistas", sostendría. La Comisión de Gasto-Financiamiento, creada para coordinar las funciones de la SFP con las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y resolver el flujo de información, la toma de decisiones y su instrumentación, se había convertido en un virtual foco de conflicto. Así, diría el presidente, "...las que debían haber sido alternativas en el manejo del presupuesto, se significaron como enfrentamientos en los que, por carecer de información homogénea y de una metodología también homogénea y confiable, no podía el presidente de la República, en rigor, manejar alternativas sino resolver enfrentamientos" (S. López Portillo, J. conferencia de prensa, 30/11/77:53-54). Como lo menciona Bailey, su éxito dependía de las relaciones de influencia entre la SFP y la SHCP a su vez condicionadas por fuerzas económicas y políticas más amplias. Este éxito, argumenta, no resultó en parte por el desacuerdo en lo relativo a los asuntos primordiales del desarrollo que anuló la norma tradicional de disciplina política y por la reafirmación del poder de Hacienda en el periodo 1978-1979, el que Echeverría había desafiado y cuyo desafío había sido propiciado por la muerte de Rodrigo Gómez, director del Banco de

México durante 17 años y la renuncia de Ortiz Mena, titular de la SHCP durante 12 años. Había además, sostiene este autor, desacuerdos entre las tres subsecretarías de SPF (programación, presupuesto y evaluación) y falta de cooperación entre Hacienda, cabezas de sector y oficinas regionales del gobierno federal (13).

Cabe señalar que ya para mediados del sexenio, como se verá más adelante, se comenzarán a aplicar políticas de corte liberal a través de la adopción de la perspectiva de las "ventajas comparativas" y hacia finales del sexenio se aplicará un programa francamente ortodoxo.

Como se mencionó en el apartado anterior, la planeación no sólo enfrentó los límites impuestos por la remoción -vía la reorganización institucional- de los intereses creados y los conflictos por las estrategias de desarrollo a adoptar; también, como se verá, la manera en que se intentó atacar la consistencia de la unidad burocrática determinó la subordinación de la planeación y la repolitización del aparato administrativo.

VI.4. Los empresarios, interlocutores privilegiados.

La designación del secretario de Hacienda y Crédito Público como candidato a la presidencia favoreció sin duda la voluntad gubernamental -no del todo ajena a las posiciones y presiones de los empresarios y a la intervención del FMI- de conciliar un acuerdo entre el gobierno y los empresarios sobre nuevas bases.

Desde su toma de posesión, el presidente electo pediría una tregua a los empresarios, "una tregua inteligente para recuperar la serenidad y no perder el rumbo...tregua que no será renuncia o

claudicación, sino oportunidad de reencuentro y reconciliación" (2, 01/12/76:14). En clara alusión al calificativo usado por el presidente Echeverría, quien se refirió a los empresarios como "emisarios del pasado", López Portillo afirmarí que "en este presente como en el pasado, no hay más emisarios que los del porvenir" (2, 01/09/77:38).

El presidente adoptaría tres tipos de medidas para consolidar un nuevo acuerdo con los empresarios, las que repercutieron en una particularización de las decisiones en detrimento de un proyecto de carácter global: desagraviar a los empresarios y a los sectores afectados en el conflicto del periodo 1970-1976; modificar las directrices de la política económica en el sentido de una liberalización de los controles gubernamentales, y adoptar un nuevo esquema de participación en las decisiones, sectorial, para el caso de los empresarios y excluyente de los sectores populares. Estas medidas y la abundancia de los recursos generados por el petróleo, contribuyeron a desarticular la unidad de la clase resultante del conflicto previo y a controlar las demandas de los sectores populares, a los que si bien se les excluía de las decisiones, en alguna medida se les hizo partícipes de dichos recursos.

Como parte de la primer estrategia, por ejemplo, se indemnizó a los agricultores de Sonora afectados por el decreto expropiatorio de noviembre de 1976 y se comprometió un plan de agroindustrialización con los "auténticos propietarios" por varios miles de millones de pesos (2, 01/09/77:38).

En términos más amplios, la política económica, apoyada de manera fundamental en el petróleo y el endeudamiento externo, se dirigió al fomento de la pequeña y mediana industria en el marco de una política de generación de empleos; en el caso de la gran industria se favorecieron las exportaciones, y en lo que concierne al capital externo se anuncia una "actitud de absoluto respeto a la inversión extranjera" (2, 01/09/77:32). Con un inicial proceso de liberalización del comercio a través del uso flexible de aranceles "como sustituto de la tradicional sustitución de importaciones" (2, 01/09/77:43), más tarde se formula el proyecto que frente al proteccionismo define la rentabilidad de las empresas en función "del aprovechamiento de ventajas comparativas: materia prima y fuerza de trabajo (baratas), y mercados en expansión (2, 01/09/79:97 y 01/09/80:139); se discute entonces la posibilidad de entrar al GATT (Acuerdo general de Aranceles y Tarifas), sobre lo que se pronuncian de manera positiva la gran parte de las organizaciones empresariales y sobre todo el Consejo Coordinador Empresarial.

En materia de salarios, se obtiene del movimiento obrero organizado el compromiso de "moderar" sus demandas (2, 30/11/77:68), se establecen topes salariales y se especifica que "son las condiciones económicas de cada empresa las que han de servir para determinar en qué proporción es posible incrementar los salarios relativos" (2, 01/09/79:109). Como contraparte se instala la Comisión Nacional de Precios, con la principal finalidad de definir los precios de los artículos básicos (2, 01/09/78:65), aún cuando se reconoce que son constantes las alzas

"irresponsables" de precios y la violación de los precios establecidos (idem. y 2, 01/09/80:128).

A la política de liberalización del comercio, no correspondió una política restrictiva del gasto y la inversión públicos, que básicamente a través del endeudamiento se orientó a elevar los índices de crecimiento (una política restrictiva sólo será aplicada en el último año de esta administración). Sin embargo, si se introducen cambios en el nuevo proyecto intervencionista, cuyos principales valores son la eficiencia económica y la eficacia técnica, vinculadas, como antes se observó al establecimiento de un sistema nacional de planeación. Bajo un principio de racionalidad técnica, el nuevo proyecto implicó: la garantía de no expandir la intervención estatal a nuevas áreas de la producción e incluso la supresión de empresas y actividades estatales; un nuevo concepto de las relaciones entre los sectores público y privado, más orientado por el principio de subsidiariedad que por el de rectoría, y la subordinación de la planeación al eje financiero, con lo que se consolida el dominio de este sector sobre la formulación de un proyecto global de desarrollo.

En esta perspectiva se promueve la "racionalización del gasto público", de manera que "no afecte improductivamente la economía"; en materia de subsidios y transferencias se propone la utilización de "criterios de selectividad, transparencia, eficacia, eficiencia, temporalidad y condicionalidad", criterios todos ellos incluidos en los preceptos del CCE, así como "sanear las finanzas públicas" (2, 01/09/89:153-154). Se fortalecen los fideicomisos

de fomento para alentar la actividad privada (p. 129) y el sistema de incentivos fiscales, reconociendo, hacia finales del sexenio, que los subsidios orientados a alentar las actividades productivas "se han expandido acusadamente" (2, 01/09/82:212).

Ante la oposición formada entre el sector público y el sector privado en el gobierno del presidente Echeverría, se reitera que "la esencia y razón de ser" del sistema de economía mixta es la complementariedad y no la sustitución de las empresas pública y privada; los planes global y sectoriales, se afirma, "necesitan de esas DOS fuerzas para conjuntarlas y conducir las por un camino común" (2, 01/09/80:140).

Con el objeto de "realizar mejores planes CONJUNTOS", se concentrarían en una sola entidad las facultades de dirección de las industrias paraestatales y de fomento y supervisión de la actividad privada (2, 01/09/77:38).

En cuanto a la política agraria, se desplaza la política del reparto de tierras, definida por el propio presidente como "imperativo de justicia", por la del "deber de eficiencia", sin la cual, sostendría, "La justicia se nos entrapa" (2, 01/09/80:152).

La política social del gobierno estará regida por la generación de empleos, más que por el incremento de salarios y prestaciones; sin ésta, afirmaba el presidente, "todo es asistencia, paternalismo o populismo" (2, 01/09/82:210). Tanto esta política de empleos como el Programa de Productos Básicos, se ubican dentro de los planes de apoyo a la pequeña y mediana industrias. Se instala COPAMAR, para la atención a "zonas marginadas y grupos deprimidos" y se formula el SAM (Sistema

Alimentario Mexicano), como un esquema de desarrollo orientado a coordinar la producción, la distribución y el consumo de alimentos.

En el periodo 1977-1982, el crecimiento de la economía alcanza un promedio de 7.4%, persiste sin embargo el problema inflacionario. En el marco de este crecimiento, el gobierno impone tres decisiones en 1980: frente a los que "abogan por exportar todo el petróleo que se pueda y ajustarse ciegamente a las fuerzas del mercado" (2, 01/09/71:171), se establece un tope máximo a las exportaciones petroleras; frente a la demanda de los liberales, se pospone la adhesión de México al GATT y se lanza el SAM. Estas decisiones, aún cuando fueron vistas con desagrado por la cúpula empresarial, no llegaron a suscitar conflictos significativos, quizás en buena medida, por los grandes beneficios que a los empresarios redituaba el auge económico.

VI.5. La Alianza Nacional Popular y Democrática para la Producción. Un nuevo pacto &Tripartita?

Frente a la Comisión Nacional Tripartita, que tenía por objetivo institucionalizar un gran acuerdo de carácter corporativo sobre la base de intereses generales, la Alianza Nacional Popular y Democrática para la Producción, tuvo un carácter principalmente productivista y privatista.

Congruente con sus posiciones como secretario de Hacienda, y desde una óptica desarrollista de acuerdo a la cual primero hay que producir para luego repartir, el presidente sostendría que las crisis sólo se resuelven si se logran incrementar las fuentes de producción; el pacto se proponía así "acomodar los opuestos..para

aliarnos con el propósito común de producir" (3, 21/04/77:47). Ya en su tercer informe de gobierno, el titular del Ejecutivo reconocería que bajo esta lógica se había sido capaz de producir pero no de distribuir (2, 01/09/79:94).

Desconociendo el propio terreno de defensa de intereses específicos de los trabajadores, mediante este pacto se obtuvo el compromiso del sector obrero organizado de "moderar" sus demandas de aumentos salariales. "Esto que se llama ahora 'tope salarial' peyorativamente, esto que se llama 'apoyo empresarial', es simplemente la recuperación de la confianza en función de una responsabilidad obrera, que al apoyar políticamente al régimen permitió otra vez que marchara el país", expresaría el presidente (3, 03/12/79:222).

Este compromiso, era así parte central de las condiciones o "correcciones" que la Alianza se proponía crear para que el sector privado "pudiera invertir" (3, 29/06/77:99). Pero más aún, se retomó el modelo bipartita de negociación y participación en las decisiones como estrategia dominante, con una fuerte tendencia a las negociaciones particularistas.

A un año de la nueva administración, se habían establecido compromisos con ciento cuarenta empresas industriales y se habían puesto en marcha ocho comités BILATERALES para concertar las estrategias de la Alianza (2, 01/09/77:40).

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982 (4, Tomo II), la posición exclusiva del sector empresarial sería reiterada. El esquema operativo de la planeación (asociado con la Alianza), se señalaba, requería de "mecanismos para

concertar acciones con el sector empresarial". Para ese fin, se diseñaron programas de fomento y se alentaba a que el sector privado generara iniciativas y proyectos específicos "para materializar acciones a nivel de rama": las cámaras, y asociaciones industriales, se sostenía, son "decisivas en esta labor".

Los estímulos que otorgara el estado comprendieron: una política de precios diferenciales a través de la empresa pública, incentivos fiscales, instrumentos financieros (particularmente créditos) y una "eficiente política de protección a la industria", uno de cuyos ejes fue la reorientación a la exportación en base a la política petrolera.

Con el propósito de establecer un marco normativo que institucionalizara los instrumentos de planeación se organiza un Foro Nacional de Desarrollo Industrial y en 1979 se crea la Comisión de Fomento Industrial "para discutir y concertar acciones entre los sectores público y privado".

Como parte de la política sectorial y abriendo áreas antes de exclusiva responsabilidad estatal, el gobierno establece compromisos de producción con la industria nacional en las siguientes ramas: energéticos, petroquímica básica y secundaria, industria maquiladora, automotriz terminal y de autopartes, cemento, bienes de capital y minero metalúrgicas (2, 01/09/80:129).

El 11 de abril de 1980, se instala la Comisión Nacional de Productividad, la que aún cuando era un organismo tripartita, venía a confirmar el triunfo de las posiciones del eje financiero

frente a otras posiciones como las del sector obrero que se debatieron años atrás en el seno de la Comisión Nacional Tripartita. En el marco de una verdadera euforia liberal, se establecía como fundamento para la creación de esta Comisión, el reconocimiento de las "ineficiencias", y en particular del "proteccionismo ineficiente" y el necesario acceso "a la lucha internacional". El presidente definió entonces la productividad, no como la "injusta plusvalía", sino como la "eficiencia nacional", esto es, la capacidad de obtener más y mejores resultados que beneficien a todos: "...a los empresarios y a los consumidores" (2, 01/09/80:131).

Si bien el énfasis en la producción permitió un incremento considerable del empleo, hacia finales del sexenio se registraba una elevada concentración del ingreso (manifiesta, por ejemplo, en un incremento del gasto turístico mexicano en el exterior 220% mayor que en 1976 y una importación excesiva de toda clase de artículos, (V. 2, 01/09/82:218)), acusadas tendencias al comportamiento especulativo y una persistente y ya peligrosa inflación. El presidente reconoció como causas de la inflación las siguientes: los mayores niveles de ingresos derivados del incremento en el empleo, las alzas "irresponsables" de precios, el gasto público y privado elevados y los movimientos especulativos (2, 01/09/82:128).

El renacimiento de la confianza en el sistema se tradujo así en un desplazamiento de la representación obrera en la toma de decisiones y en la acentuación del carácter subsidiario del estado, elementos que contribuyeron al privilegio de intereses muy

particulares en detrimento de un interés general. Los recursos obtenidos del petróleo, facilitaron -vía la política de empleo- el confinamiento de la representación obrera a la función de mantener la disciplina de los trabajadores para un efectivo control de los aumentos del salario. El privilegio del interés a los intereses privados, en el marco de una política reorientada hacia el mercado externo, de un creciente endeudamiento externo y de negociaciones particularistas, afectaron sensiblemente la capacidad reguladora del estado. Los empresarios y en particular el sector financiero, se orientaron a la especulación siguiendo su propia lógica de obtención de mayores y más fáciles ganancias y demandaron la liberalización radical del mercado, la contención de la política de empleo y hasta la privatización de la propiedad en el campo (4).

En una visión retrospectiva de su administración, el presidente se referiría con claridad a los contenidos y los límites de su pacto tripartita.

"Los mexicanos, reasumimos la confianza en nosotros mismos y nos lanzamos, en un esfuerzo gigantesco sin precedentes, a crecer...; el estado, los trabajadores, los empresarios, hicieron el impulso creador, pero de modo muy especial los trabajadores. Ante el acoso inflacionario, los primeros que dijeron: vamos a colaborar, vamos a jalar parejo moderando nuestras demandas, fueron los trabajadores. Y así renació la confianza en el sistema y esto hizo posible el ulterior esfuerzo. Al final de mi régimen propuse al sector privado que fuera él el que realizara el esfuerzo de moderación. Y en documento firmado que me conmovió me lo ofrecieron. Se que por circunstancias representativas de

quienes se comprometieron, no pudieron hacer que fueran efectivos los ofrecimientos que me formularon..." (3, López Portillo, 07/08/82:469-474).

VI.6. Los inicios de la crisis.

"Ya no tengo derecho, ni siquiera oportunidad, de pedir una tregua", declaraba el presidente en agosto de 1982 (3, 07/08/82:473).

En 1981, se inicia el caos del mercado petrolero y se incrementan sustancialmente las tasas de interés de los préstamos internacionales, precipitándose entonces la crisis financiera y aflorando de golpe las tensiones del régimen que hasta septiembre de 1982, cuando se nacionaliza la banca, se mantienen en los límites del aparato administrativo, no por ello sin afectar al país en su conjunto, y con características muy similares a la crisis de racionalidad administrativa del periodo 1970-1976.

El conflicto del periodo 1981-1982, puso en evidencia el poder conservador por el sector financiero ahora entregado a la especulación; la pérdida del control gubernamental de las variables económicas; los límites de la estrategia corporativa que había devenido en negociaciones meramente particularistas en detrimento de un verdadero plan nacional concertado, y la estrechez y debilidad de un proyecto fundado en la eficiencia económica y la eficacia técnica.

En el marco de una nueva crisis de la administración estatal, en el quinto y sobre todo en el sexto informe de gobierno se señalan públicamente, y no sin dramatismo, aquellas demandas del

sector privado que habían obstruido un cabal entendimiento entre el gobierno y los empresarios nacionales y extranjeros: el incremento del desempleo y la mayor liberalización de las fuerzas del mercado. "Doctrinarios sin emoción social atrincherados en su bienestar -diría el presidente- se empeñan en que se combata la inflación mediante el incremento del desempleo para que los que no trabajan no demanden" (2, 01/09/81:176); y los "transnacionalizados, nos imputan el grave pecado de no haber regresado al GATT y de no haber efectuado una drástica e indiscriminada apertura del mercado externo" (2, 01/09/82:203); reconocía entonces, "que por las circunstancias", las políticas de liberación de importaciones implementadas se habían revertido "al importar con exceso todo" (p. 216), y que las importaciones manufactureras en particular habían sustituido la producción en lugar de complementarla (2, 01/09/81:169). Se había pedido reducir al máximo la acción pública y sobre todo -en clara alusión al gasto social- "el gasto público romántico" (2, 01/09/82:204). En el marco de las negociaciones iniciadas en agosto de 1982 con el FMI, el presidente denunciaría "las objeciones decimonónicas y libertarianas" (p. 208).

El conflicto con el eje financiero, particularmente el privado, reapareció entonces con mayor fuerza. Presionaron al peso, afirmaba el presidente, "la ambición desmedida de los especuladores de siempre y de los novatos...; el acoso del peso, empezaba en las mismas ventanillas de los bancos en que se aconsejaba y apoyaba la dolarización (p. 217)...la banca privada mexicana ha pospuesto el interés nacional y ha fomentado,

propiciado y aún mecanizado la especulación y la fuga de capitales..." (p. 227).

Frente al discurso de la planeación se impuso con mayor fuerza la incoherencia o la improvisación. En febrero de 1982, el presidente sostenía que "era imposible, absurdo e ilusorio" pensar en un control de cambios (3, 19/02/82:405-406); todavía en mayo, a escasos cuatro meses de decretar el control generalizado de cambios, argumentaba que por simples razones administrativas, políticas y geográficas era imposible controlar los cambios (3, 11/05/82:448-449). Lo mismo sucedió con la devaluación del peso.

Más aún, desde finales de 1981 y a lo largo de 1982, se aplicaron medidas que en las propias palabras del presidente se inscribían en "la más estricta ortodoxia financiera" (2, 01/09/82:219).

El movimiento de derecha, patrocinado en buena proporción por sectores empresariales, se había rearticulado. Ya desde febrero de 1982 el presidente denunciaba la concentración de "reclamaciones, problemas, críticas, ataques, cuestionamientos, rumores, chistes, chismes, provocaciones que se precipitan para debilitar y aprovechar las circunstancias...para alcanzar posiciones políticas, fuerza sindical, privilegios económicos, ganancias especulativas..." (3, 05/02/82:395-401). De manera más enfática en su sexto informe de gobierno sostenía que las campañas de rumores, el terrorismo informativo y las calumnias habían venido "de parte de mucho dinero y muchos intereses reaccionarios" (2, 01/09/82:220).

Con un discurso que marcaba interesantes similitudes con el del presidente Echeverría al término de los trabajos de la CNF, el presidente se dirigía "a los que quieren seguir lucrando con el riesgo del país amparándose en la desconfianza...a los que se me rajaron...a las dudas de mis amigos" (p.200); al movimiento obrero lo calificaba como "especialmente sensato, generoso y patriota" (p. 211). Pero a diferencia de aquél, decretaría la nacionalización de los bancos, con lo que cambiaba radicalmente la perspectiva del conflicto, el que se manifestó entonces como una crisis de representación y ya no sólo de racionalidad administrativa.

Cuánto se equivocaba el presidente al imaginar que con esa medida "el estado ya no estaría más acorralado por los grupos de presión" (p. 230)

NOTAS.
CAPITULO VI.

- (1) Secretaría de Programación y Presupuesto (1982).
- (2) Sobre la posición de los empresarios y la idea de formar un partido empresarial ante la Reforma Política, véase Gaspar, Gabriel (1984). "La propuesta empresarial en América Latina. El caso del Consejo Coordinador Empresarial Mexicano (1975-1981)", México, inédito, y Luna, M. y Tirado R. (1984).
- (3) Secretaría de Programación y Presupuesto. Coordinación General de Estudios Administrativos (1980a), p. 20.
- (4) Offe, Claus (1975), p. 35.
- (5) Secretaría de Programación y Presupuesto (1980b), p. 31.
- (6) Ibidem., pp. 31-32.
- (7) Sobre el discurso gubernamental en contra del "populismo" véase Zermeño, S. (1983) y Lerner de Sheinbaum, B. (1983).
- (8) Hayward, Jack (1975), p. 5.
- (9) Offe, C. op.cit., pp. 138, 138, 139.
- (10) Bataillon, C. (1980).
- (11) Leyva Petit, G. (1988).
- (12) Citado por Secretaría de Programación y Presupuesto (1980a), op.cit., p. 11.
- (13) Barley, J. (1980).
- (14) Para una exposición amplia de las demandas empresariales en el sexenio véase Gaspar, G. op.cit.

TERCERA PARTE**EL CONFLICTO POR LA NACIONALIZACION DE LA BANCA Y LA CRISIS DE REPRESENTACION (1982-1987)**

Las reformas institucionales y las medidas gubernamentales en materia de política económica y de participación en la toma de decisiones, adoptadas en la administración del presidente López Portillo, con el objeto de reestructurar las relaciones entre el gobierno y los empresarios afectados por el conflicto del periodo 1970-1976, no obstante cumplieron con este propósito, apoyadas en la política petrolera y el endeudamiento externo, generaron nuevas tensiones en el régimen político administrativo. Hacia finales del sexenio, cuando la abundancia de recursos derivada de esas políticas se desvanece y reaparecen los conflictos entre el gobierno y los empresarios que desembocan en la nacionalización de la banca, los límites específicos de las transformaciones del régimen se hacen patentes, pero también sus aspectos productivos, los que repercuten en una transformación del empresariado como sujeto político.

Como se observó en el capítulo precedente, la reforma política tuvo en la práctica un efecto poco significativo en la despolitización de la administración estatal, dado el carácter incipiente de la política de partidos y el escaso poder del Legislativo. La recuperación de la eficiencia económica y la postulación de la eficacia técnica (a través de la planeación y el combate a la corrupción) como valores de legitimidad del régimen, resultaron altamente vulnerables dada su dependencia de factores externos (en particular la fijación de los precios del petróleo y las tasas de interés) y la estrechez de las reformas administrativas en materia de participación social y política en

las decisiones. Por otra parte, si bien se creó una poderosa secretaría de estado, la SPP, cuyo poder quedaría expresado en el hecho de que el nuevo candidato a la presidencia por el partido oficial fuera el titular de las apenas recientemente creada institución, el poder del eje financiero, a pesar de sus conflictos internos, se fortaleció, y más aún, optó por vías perversas de desarrollo como fuera la especulación y la fuga de capitales. En estas condiciones, la subordinación de la planeación al presupuesto y la sujeción de la racionalidad técnica a las demandas e intereses de prominentes grupos de presión tanto internos como externos, se expresó como una nueva crisis de racionalidad administrativa que culminó con la nacionalización de la banca. No resulta sorprendente que entre los calificativos más recurridos para calificar al gobierno estuvieran los propios que éste postuló como valores positivos: la ineficiencia y la corrupción.

Frente a este panorama, el objetivo de esta tercera parte del trabajo es analizar el conflicto por la nacionalización de la banca, el que a diferencia de los conflictos previos (el del periodo 1970-1976 y el del periodo inmediato anterior a la nacionalización), adquiere la forma de una crisis de representación.

Siguiendo la trama de los capítulos anteriores, el interés principal se encuentra en las transformaciones del régimen político administrativo y del empresariado como sujeto político. Desde esta perspectiva, en el Capítulo VII se hace una caracterización del conflicto y se describe la propuesta

gubernamental para la redefinición de su acuerdo con los empresarios, y en el VIII y último, se analizan las transformaciones del empresariado a la luz de la conformación de un nuevo horizonte ideológico político, de la diferenciación interna del empresariado, de sus demandas, de sus nuevas formas de organización y de sus relaciones con el gobierno y la sociedad.

Cabe advertir que en este sexenio se producen dos grandes cambios: por una parte, la búsqueda de la salida a la crisis, las presiones de los acreedores extranjeros y la reacción empresarial, en el marco del auge internacional de la ideología neoliberal, precipitaron la reformulación de las políticas de desarrollo prevaletientes por más de treinta años, caracterizadas por una significativa intervención del estado, por una política proteccionista y por una atención prioritaria hacia el mercado interno. Por otra parte, desde principios de la década se vive un cuestionamiento del régimen presidencialista y una revitalización de la política de partidos, que ponen en entredicho al sistema de partido dominante que había operado durante casi sesenta años, situación que en parte, fue alimentada por una participación más activa de los empresarios en los partidos políticos y en los procesos electorales.

A manera de introducción y visto de manera descriptiva, el conflicto por la nacionalización de la banca se caracteriza, primero, por una violenta --sobre todo en el plano ideológico-- aunque breve respuesta de múltiples sectores empresariales al decreto expropiatorio, que alcanza su máxima expresión en un movimiento social protagonizado por los dirigentes de las

principales organizaciones empresariales, llamado "México en la libertad", al que se suman paros patronales, principalmente en provincia, y un llamado a un gran mitin en el centro de la ciudad de México y a un paro nacional de actividades, los que fueron finalmente suspendidos en noviembre de 1982, después de las negociaciones de la cúpula empresarial con el nuevo presidente electo.

En una segunda fase, que se inicia en diciembre de ese mismo año, una vez instalado el nuevo presidente, el gobierno propondrá un amplio conjunto de medidas de carácter económico, jurídico, administrativo y político. Tanto el nuevo discurso que esgrimen los máximos dirigentes empresariales como la propuesta gubernamental de bases para la redefinición de su acuerdo con los empresarios, conformarán el marco ideológico político en el que se desenvolverá el conflicto en una tercer fase (de ese marco trata el Capítulo VII y del desarrollo del conflicto el Capítulo VIII).

Un hecho que sorprende en este proceso, es el activismo político empresarial que persiste a pesar del amplio acuerdo alcanzado con el gobierno sobre los principios generales de la política económica. También, a diferencia del pasado reciente, su crítica está enfocada en buena medida al conjunto de las instituciones y valores claves del régimen político. El propósito de esta parte del trabajo es esbozar algunas hipótesis sobre estos fenómenos, en términos de las condiciones que contribuyeron a generarlos, así como analizar los aspectos productivos de la crisis a través de las nuevas medidas gubernamentales y de la constitución del empresariado como un nuevo sujeto político.

Asimismo, se trata de plantear algunas ideas, sobre las implicaciones y los límites manifiestos de estas transformaciones a lo largo del sexenio.

Ambos capítulos, están basados en un acervo de información correspondiente al periodo 1982-1987, que incluye las principales declaraciones de los dirigentes empresariales registradas en la prensa nacional; en el análisis de la Revista DECISION de la Concanaco, que registra íntegramente los principales discursos de los dirigentes empresariales y da cuenta de las actividades de los empresarios, así como de los acuerdos y conflictos con el gobierno públicamente debatidos, y en la revisión de los discursos pronunciados en las asambleas nacionales de la Coparmex, y de diversos documentos oficiales correspondientes al mismo periodo. El análisis de esta información, por su carácter público, permite dilucidar sobre el debate en torno a las condiciones o las reglas del juego político.

Respecto al discurso empresarial, las afirmaciones analíticas contenidas en estos capítulos son resultado de un seguimiento de las posiciones empresariales expresadas por los dirigentes a lo largo del periodo, de acuerdo a los lineamientos analíticos presentados en la Primera Parte; en este sentido, las citas tienen la función de ilustrar los resultados del estudio.

CAPITULO VII. UN VACIO INSTITUCIONAL.

La nacionalización de la banca puede ser analizada desde diversas perspectivas, la pregunta central que orienta esta exposición se refiere, más que a sus causas, o a sus dimensiones económicas o técnicas, a sus efectos en las relaciones políticas entre el gobierno y los empresarios.

En este sentido, destacan los alcances de la respuesta empresarial, no tanto por sus expresiones inmediatas como por las estrategias desplegadas a lo largo del sexenio, cuya manifestación extrema es la ubicación del empresariado, ya no en las fronteras de la política como fuera el caso de la creación del Consejo Coordinador Empresarial, sino en el terreno mismo de la política partidaria y electoral.

La hipótesis principal es que en las condiciones ideológico institucionales previas al conflicto, la nacionalización tiene el efecto de crear un vacío institucional, que se expresa como una crisis de representación del empresariado, al mismo tiempo que desata una lucha por el liderazgo de la clase que había recaído en el sector financiero. El conflicto dará así lugar a una propuesta gubernamental de bases para redefinir el acuerdo, se trata de una decisión específicamente estatal y que por tanto corresponde a una correlación más amplia de fuerzas. El conflicto dará también lugar a una ofensiva empresarial orientada a modificar las normas que rigen sus relaciones con el gobierno y la sociedad, así como a la emergencia de nuevas facciones políticas empresariales que se disputan el liderazgo de la clase.

VII.1. La nacionalización de la banca, una caracterización del conflicto.

Se ha visto que no obstante el empresariado ejerció una influencia decisiva en la vida política nacional y en el ámbito social, la relaciones entre el estado y los empresarios tuvieron como escenario principal el aparato administrativo. También se ha visto que fue en particular el aparato financiero, en el que concurrieron los sectores público y privado, el que adquirió una posición estratégica y un poder que incluso puso en entredicho el del propio presidente de la República.

Un balance del sexenio del presidente López Portillo, permitiría afirmar que la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, si bien cambió la perspectiva de los conflictos, no sólo no equilibró el excesivo poder del eje financiero sino que incluso lo fortaleció. Este fortalecimiento estuvo asociado con un proceso creciente de particularización de las decisiones en detrimento de una planeación del desarrollo comprensiva y nacional; con una crisis de racionalidad administrativa que reeditó las viejas tensiones del régimen (entre el poder del presidente y del eje financiero, entre las política contraccionistas y expansivas) y que se caracterizó por un alto nivel de incoherencia en el contenido de las políticas a adoptar. Estos elementos y las acusadas tendencias especulativas contribuyeron a una nueva pérdida del control gubernamental de las principales variables económicas, particularmente del patrón monetario, que derivó en la nacionalización de la banca, la que afectaría sensiblemente el esquema de relaciones políticas que

había venido consolidándose en los últimos decenios en torno al aparato financiero.

La nacionalización tuvo así el efecto de crear un vacío institucional al incidir en el espacio privilegiado de las relaciones entre el estado y los empresarios. Pero además, puso de manifiesto la capacidad gubernamental de tomar una decisión unilateral y ratificó el modelo interventor que tradicionalmente había preocupado a los empresarios radicales. Asimismo, la desarticulación de la facción hegemónica, representada por la fracción financiera, abriría un conflicto interno en torno al liderazgo de la clase.

De aquí que dos elementos que caracterizan la acción política empresarial a partir de entonces sean el de la búsqueda de un conjunto de valores y procedimientos que garanticen la participación efectiva de los empresarios en la toma de decisiones y el resurgimiento de la facción radical que tiende a acumular la incertidumbre propia del empresariado y de otros sectores por los efectos de la crisis, en torno a un nuevo modelo de relaciones económicas, políticas, ideológicas e institucionales, que permitan su liderazgo de una manera más permanente y más amplia. Es desde esta doble perspectiva que el conflicto por la nacionalización de la banca puede ser caracterizado como una crisis de representación.

Como antes se apuntó, las reuniones "México en la libertad" convocadas por el CCE y celebradas en varias ciudades de provincia fueron suspendidas al cabo de las negociaciones entre la cúpula empresarial y el presidente electo, sin embargo, en estas

reuniones se definió el perfil de una nueva acción política empresarial que se implementó en el marco de una estrategia más amplia.

Por el contenido de los discursos de los dirigentes nacionales allí pronunciados (1) sobresalen como elementos novedosos su apelación a la democracia frente a lo que se define como un estado autoritario y que conlleva una crítica a las instituciones clave del régimen político; la postulación de una relación necesaria entre economía, política y ética, y el autorreconocimiento del empresariado como actor político legítimo del sistema.

En el plano de la acción propiamente dicha, las reuniones "México en la libertad" pusieron de manifiesto la voluntad de transgredir los límites económico administrativos de negociación, convocando a amplios sectores a la movilización social y a la acción política frente al gobierno, y encontraron su base más fuerte de apoyo en el ámbito regional. Si bien sus acciones no eran del todo novedosas, es de señalarse, como se verá más adelante, que éstas adquieren un sentido estratégico y ya no meramente reactivo y coyuntural.

En el plano de las alianzas políticas, la adhesión de sectores importantes del PAN y de la jerarquía eclesiástica, al movimiento empresarial, marcaría el inicio de una renovada configuración ideológica de derecha en el escenario político nacional.

En el plano ideológico los elementos más específicos del nuevo discurso empresarial son que la crisis económica se originó

en la "irracionalidad", la "ineficiencia", la "corrupción" y la "demagogia" del propio gobierno. De manera particular, en el diagnóstico empresarial se sostenía que la crisis había "resultado de la estrategia económica aplicada por el gobierno durante los últimos doce años (es decir, a partir del gobierno del presidente Luis Echeverría), caracterizada por un excesivo gasto público" (2). De aquí el calificativo común de "docena trágica" y de una fuerte demanda empresarial de implantar un nuevo modelo de desarrollo: "la economía social de mercado".

Pero además hay en el diagnóstico empresarial una percepción de que la crisis no es sólo económica, sino también política, y más aún, de "liderazgo social" (3). Por ello su crítica al presidencialismo, al PRI y al corporativismo. Al contrario de lo que dicen los priistas, sostendrían los dirigentes, "lo que falla no es el hombre sino el sistema" (4).

Fue particularmente en las reuniones "México en la libertad", encabezadas por los empresarios radicales en las que se insistió en presentar la nacionalización de la banca como una medida de carácter "socialista" o "totalitario", se protestó contra el autoritarismo estatal por "la injusticia de que un sólo hombre tomara decisiones tan importantes como las del primero de septiembre" y se convocó a la sociedad civil a participar activamente en política "con el fin de terminar con los graves y peligrosos defectos del sistema político".

Así, la intervención del estado, que había sido objeto de la crítica empresarial en el pasado, pronto se convirtió en esta coyuntura en referente de múltiples significados, sin prescindir

de los viejos dominios del socialismo y la inseguridad jurídica. Desde una lógica evolucionista, se argumentaba que la intervención del estado —y en particular la nacionalización— representaba la antesala del estado totalitario. El presidente de la Coparmex afirmaría en este sentido, "que la nacionalización bancaria era uno de los elementos fundamentales del proyecto socialista, y se llevó a cabo precisamente como Lenin la concibió: por sorpresa, de un sólo tajo y tomando medidas inmediatas para hacerla irreversible" (5). Pero en realidad, lo novedoso del discurso empresarial estaba en la equivalencia que se establecía entre el estado intervencionista y el presidencialismo, el burocratismo, la ineficiencia, la corrupción, el unipartidismo, el corporativismo y el populismo.

De manera que su crítica ya no es solamente una crítica abstracta a fuerzas oscuras, tampoco es sólo una crítica personalizada (como fuera el caso del conflicto con el presidente Echeverría), tampoco se limita a ser una forma de presión encaminada a modificar una política gubernamental determinada; sino que se dirige fundamentalmente a la forma del régimen político. La contraparte de la crítica empresarial fue entonces, la formulación de un conjunto de demandas tendientes a modificar el sistema político.

En el nivel más general del discurso empresarial, al "estado totalitario" se contrapuso el "estado democrático", y al "estado intervencionista" el "estado liberal" o "subsidiario", que tendería —desde su lógica— por naturaleza a la democracia, esto es, a una política ciudadana, a un pluralismo en su versión de

"sociedades intermedias" y a una racionalidad técnica (vs. política).

Así, sostenía el presidente del CCE, "la economía social de mercado, solamente puede darse en un ambiente en el que (frente a las corporaciones fundadas en la distinción entre capital y trabajo) los PRODUCTORES y los CONSUMIDORES tienen sus derechos INDIVIDUALES garantizados por la ley; la costumbre y los tribunales; en que los habitantes son LIBRES de ejercer la profesión que requieren y deseen en el campo de actividad que escojan, siempre y cuando éste sea lícito; en el que los habitantes pueden nombrar y remover libremente a sus gobernantes en un proceso de ELECCIONES donde pueden escoger entre diferentes PARTIDOS a los que la mayoría les da su voto". Se trata, sostendrá el máximo dirigente, de "ir disminuyendo hasta su final erradicación la LUCHA DE CLASES" (6).

Desde la perspectiva empresarial, el presidencialismo no sólo habría de estar limitado por un efectivo juego de partidos y balance de poderes, requería también la aplicación de criterios "técnicos" en la toma de decisiones, y su sujeción a las leyes del mercado, como medio para evitar la discrecionalidad gubernamental, la corrupción y lo que los empresarios llamaron "la tendencia natural de la clase política a abdicar frente a las tentaciones populistas". En el pasado, afirmaba el presidente de la Coparmex, se despreció todo lo referente a la dinámica económica y a sus leyes, y en México se cometieron muchos pecados (!) en nombre de los (criterios) sociales y políticos" (7).

Frente al intervencionismo estatal y al presidencialismo, los empresarios demandaron también el fortalecimiento de la sociedad civil, de su "vertebración" a través de las sociedades intermedias" (8), que aluden a organizaciones complejas como las asociaciones de padres de familia, los comités de vecinos, las asociaciones de profesionistas, etc. En el plano ideológico, el fortalecimiento de la sociedad civil estaría asociado con transformaciones relevantes en los valores que norman la cultura social y la cultura política. De aquí no sólo el involucramiento de los empresarios en muy diversos movimientos sociales, sino también su nueva ofensiva ideológica, que pasa por un amplio reconocimiento del poder del discurso.

Los empresarios reconocen así, "que todos los ACTOS a través de los cuales el empresario solicita, promueve, alba, critica, concerta..., son ACTOS POLITICOS que aceptan, rechazan o modifican la función del gobernante". Hay momento, se añade, "en que la simple presión es insuficiente porque disidencias IDEOLOGICAS, de concepción del hombre, de la vida, de la economía y de la sociedad, empujan a unos grupos de trabajo, incluso, en contra de nuestra presencia y a favor de nuestra extinción COMO CLASE" (9).

La demanda de democratización del sistema político en sus dimensiones partidaria y electoral, político administrativa y político social, tendría un ingrediente fundamental: el autorreconocimiento del empresariado como actor político legítimo. En el ámbito de una intensa convocatoria de los dirigentes radiales a la acción política y a la acción cívica, la crisis, afirmarían el máximo dirigente empresarial, "ha puesto fin a los

años en que el sector privado y la clase media negociaron con el gobierno su pasividad política a cambio de que los dejaran vivir bien" (10).

VII.2. Los caminos gubernamentales de la modernización.

La política económica del nuevo gobierno, bajo el signo del "realismo económico" y del "cambio estructural de la economía", apareció como el medio de excelencia de la rearticulación de las relaciones entre el gobierno y los empresarios, al menos en lo que a sus sectores más prominentes y con mayor presencia pública se refería. Las declaraciones de los dirigentes empresariales de las principales organizaciones a lo largo de todo el sexenio, constataron que había un acuerdo básico sobre los principios generales de la política económica.

Entre los lineamientos de esta política destacan: una revisión sustancial de la intervención del estado en la economía que incluyó la privatización de empresas estatales (véanse Cuadros 3 y 4), programas de "reconversión industrial" para algunas industrias bajo control estatal, una serie de recortes presupuestales que incidieron en la disminución de la burocracia y afectaron el gasto social; la reorientación de la producción bajo un nuevo modelo exportador que precipitó la entrada al GATT, y la reestructuración del sistema financiero privado vía las casas de bolsa.

Sin embargo, el marco institucional promovido por el nuevo gobierno a través de las reformas constitucionales de diciembre de 1982, y que en cierta medida se orientó a la recuperación de las

tradiciones institucionales del estado mexicano, reafirmando a nivel constitucional la rectoría del estado, así como la propia existencia del "sector social", constituyó en cambio, una fuente de conflicto, sobre todo para los empresarios radicales.

Esta doble perspectiva de las relaciones entre el gobierno y los empresarios, puso de manifiesto el alto nivel de intransigencia alcanzado por las posiciones empresariales, en el sentido de que un acuerdo básico sobre la política económica ya no sería garantía suficiente, como lo había sido en el pasado, para el restablecimiento de sus relaciones con el gobierno. Sería preciso, introducir modificaciones en el modelo de toma de decisiones e incluso en el propio régimen político.

Cabe mencionar entre otros cambios institucionales el refuerzo de la planeación, y sobre todo "la planeación democrática", también elevada a rango constitucional y cuyos órganos de representación serían los llamados "foros de consulta popular", y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el marco de la "renovación moral". Ambos cambios se orientaron a legitimar la acción gubernamental frente a lo que aparecía no sólo ante los ojos de los empresarios sino también de amplios sectores populares y de las clases medias, como el signo del previo gobierno: la corrupción y la ineficiencia.

El propósito de este apartado es exponer estas tres orientaciones del nuevo gobierno, como marco ideológico institucional en el que se desenvuelven las relaciones entre el gobierno y los empresarios a lo largo del sexenio.

VII.2.1. El realismo económico como base de la negociación.

La crisis económica y el conflicto por la nacionalización de la banca pusieron a la orden del día la expectación sobre el modelo de desarrollo a adoptar. El gobierno de De la Madrid, planetó desde sus inicios la necesidad de emprender un "cambio estructural" sobre bases diferentes a las del pasado, que contó con el apoyo inmediato y hasta incondicional, incluso de los sectores más radicales. Así, ante el Plan Nacional de Desarrollo, expresaba Goicoechea, presidente de la Concanaco y representante de la línea más radical, que "sin reservas, la iniciativa privada apoya la recuperación" (11). En el otro extremo, al referirse a los propósitos del gobierno para 1984, el presidente de la Canacintira, Barragán de Palacio, afirmaba que "el realismo económico no es un dogma, sino una concepción plena de lo que verdaderamente beneficia al país..." (12).

El nuevo estilo de desarrollo puso un énfasis principal en las ramas industriales más pesadas, de bienes intermedios y de capital; en la apertura externa (iniciada en el sexenio anterior) y la expansión de las exportaciones manufactureras, y se orientó hacia una redistribución regresiva del ingreso a través de la caída del salario real, del aumento del desempleo y del grado de monopolización (13). Destacan también, el triunfo definitivo del concepto de sistema financiero especializado (sobre los de banca múltiple o universal, nacional o privada) a través del cual el sistema financiero privado se orientaría a recuperar una posición privilegiada en el conjunto de la economía nacional mediante la

actividad bursátil, así como un amplio conjunto de medidas tendientes a desestructurar al estado interventor.

El entusiasmo del sector empresarial al respecto, parecía explicarse no sólo por su identificación con los postulados básicos de la política gubernamental, sino también por la seguridad que a su implementación otorgaban los nuevos compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional.

Tanto el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) como el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) dado a conocer el 31 de mayo de 1983, que contenían los principales ajustes pactados con el FMI en noviembre de 1982, fueron de esta manera ampliamente aprobados por los dirigentes empresariales y la política económica se fue convirtiendo en el símbolo de la "recuperación de la confianza", quedando sujeto a negociación los aspectos más específicos, la instrumentación de sus principios y la definición del cuadro institucional que garantizara su ejecución. El realismo económico se constituyó así en el terreno compatible para las negociaciones entre el gobierno y los empresarios después de la ruptura de septiembre de 1982.

Más allá de los contenidos específicos del realismo económico, asociado con las recetas de corte liberal que organismos financieros internacionales como el FMI habían venido promoviendo en América Latina (como reducción drástica del gasto público, liberalización de precios, topes salariales) y con las teorías de "las ventajas comparativas" que reorientaron la economía hacia el exterior, esta fórmula tenía también una importante significación ideológica política.

El gobierno haría suyo el discurso empresarial bajo el concepto de lo que el secretario de programación y presupuesto denominó la "austeridad revolucionaria" y que construía como alternativa a la "opción populista" y a la "austeridad regresiva". Con antecedentes en el discurso gubernamental del presidente López Portillo, la "opción populista" se define "como la falsa búsqueda del progreso social, con pretensión de soluciones sin costo, que provoca el desorden económico, conduce a la frustración social y desemboca en la inestabilidad política" (4). Se consideraba asimismo, que los "asuntos políticos", contribuían a empañar los llamados "criterios rigurosamente técnicos".

Lo que vino a justificar el calificativo de revolucionaria fue la inclusión, prácticamente retórica, de la protección al consumo popular, mediante un cada vez más reducido y difícil de negociar control de precios y mediante los llamados programas de carácter social dirigidos a atenuar la política de austeridad, que básicamente -como en el sexenio anterior, sólo que ahora sin recursos- se orientarán al problema del empleo. Así se enuncia que "en la austeridad, la equidad está principalmente en CONSERVAR los empleos existentes" (15). Dirigido más al capital que al trabajo, el principal programa que se instrumentó fue el de protección a la planta productiva, que contempló medidas de apoyo financiero y cobertura cambiaria (16).

De hecho, el carácter "revolucionario" de la política de austeridad consistía en reconocer el costo social del programa económico, ya que, de acuerdo al presidente Miguel de la Madrid, "se buscaba recuperar la estabilidad indispensable para el

funcionamiento de la economía mediante DECISIONES REALISTAS Y FIRMES, por más duras que parecieran" (17). Lo que entre otras cosas significaría que no se concederían los aumentos salariales de emergencia solicitados en la primavera de 1983 (18).

Para amortiguar esta dura visión el realismo, el gobierno readoptaría las viejas tesis desarrollistas, en el sentido de que la reordenación económica era "el costo que debíamos pagar para acceder después no sólo a fuentes de trabajo, sino a una mejor distribución de los frutos del crecimiento" (19). En particular, en la carta de intención que propuso el gobierno al FMI a principios de 1984, se sostenía que "la experiencia ha demostrado que ajustes automáticos de salarios en relación a los aumentos de precios, observados en el pasado, son contraproducentes... para una mejoría real hay que esperar el restablecimiento de un sólido crecimiento de la economía" (20).

Otro elemento principal para la construcción de un discurso común, fue el reconocimiento oficial de que el causante de la crisis fue el gobierno y de manera específica, la estrategia económica seguida en el pasado reciente (21). Con ello, no sólo se justificaba la elaboración de una nueva estrategia de desarrollo, sino también se exculpaba al sector privado y particularmente al financiero, el que de "saqueador" (último informe de gobierno de López Fortillo), pasó a ser empresario de "reconocida calidad moral" (nueva Ley Reglamentaria de la Banca y Crédito), no obstante se mostraba que los tenedores de dólares en los siete primeros meses de 1983, habían depositado en la banca estadounidense 9 432 millones de dólares (22).

Por encima de las diferencias, había en suma, una visión coincidente sobre la crisis y la manera de resolverla.

VII.2.2. La recuperación de las tradiciones institucionales.

Al contrario del realismo económico, las nuevas modificaciones constitucionales que el Congreso aprobó en diciembre de 1982 y las legislaturas locales en los primeros meses de 1983, suscitaron una fuerte reacción empresarial, sobre todo en lo relativo a los temas de la economía mixta, que incluyeron la declaración constitucional de que el estado sería el rector del desarrollo nacional, la ratificación del control gubernamental de la banca y de la existencia del sector social, al que integrado por el sistema ejidal, los sindicatos, las cooperativas y las empresas de trabajadores, se le reconocía el derecho de participar -al igual que el sector privado- en la planeación del desarrollo (23).

La reacción empresarial a estas reformas, que aludían a elementos constitutivos del estado mexicano que incluso habían sido reconocidos por los empresarios en el pasado, puso de manifiesto la centralidad del debate en torno a los principios de organización de las relaciones entre el estado y la sociedad.

En lo que al nuevo gobierno concierne, destaca su orientación inicial de fortalecer el aparato económico administrativo como espacio de formación del consenso, a través de la "planeación democrática", la "renovación moral" y los "foros de consulta popular". más que el ámbito político en sentido estricto, como había sido el caso de la reforma política en el sexenio anterior.

Desde su campaña, el presidente expresaría que "la legitimidad del poder público no se mide... a la luz de la democracia liberal, sino en función de la responsabilidad del estado y de su eficiencia para conducir, regular y participar en el proceso de desarrollo económico y social del país" (24). A tal concepción respondían el grueso de las reformas constitucionales, e incluso las reformas al Artículo 115, que avanza en el marco jurídico de la reforma política ampliando las facultades de los Municipios, contienen referencias importantes al proceso de planeación.

Por su parte, el presidencialismo sería refrendado a través de las reformas constitucionales a los artículos 26 y 28. En el 28, se sancionaba la nacionalización bancaria al establecer que el servicio público de banca y crédito "será prestado exclusivamente por el Estado" y que "no será objeto de concesión a los particulares". En el Artículo 26, relativo a la planeación, se otorgaban amplias facultades al Ejecutivo, aunque se reconoce un amplio sistema de participación; se establece allí que "la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los organismos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución" (25).

Es de señalarse además, que la nueva Ley de Planeación limitaba de manera importante las facultades del Congreso de la Unión, al confinarlo a un mero "examen y opinión" del Plan Nacional de Desarrollo, y sólo para sus fases de "ejecución, revisión y adecuación" (26).

VII.2.3. Hacia una nueva unidad político administrativa.

Entre las nuevas fórmulas de participación promovidas por el nuevo gobierno en el campo de la formulación de las políticas públicas, y en particular de la planeación, son de mencionarse los foros de consulta popular, que de hecho ya habían empezado a instrumentarse en el sexenio anterior.

Con la ratificación de la existencia del sector social, los foros, como mecanismo institucional de participación social vendrían a revitalizar, al menos teóricamente, la administración estatal como espacio político privilegiado.

Con un mecanismo complejo: ni estrictamente ciudadano, ni estrictamente corporativo, y con grandes similitud a un modelo pluralista, a los foros concurren representantes del movimiento obrero organizado, del campesino y de organizaciones populares, particularmente del PRI; representantes de los medios de comunicación; diputados, senadores y representantes de diversos partidos políticos; empresarios, miembros del sector académico e intelectuales; estudiantes, amas de casa y ciudadanos a título individual (27). Es de señalarse, en este intento gubernamental por diversificar sus bases sociales, la incorporación en el

Artículo 28 de la protección a los consumidores y de la promoción de su organización.

En la práctica, los foros tuvieron en general poca efectividad como espacio político de confrontación y consenso, y sobre todo, muy poca incidencia en la formulación de las políticas de desarrollo. En buena medida, esto sucedió porque al menos las líneas más generales de la política de desarrollo se habían ya comprometido con los organismos financieros internacionales y había una voluntad gubernamental expresa de cumplir con los compromisos contraídos. Además, las fuertes restricciones impuestas al gasto público, dejaban poco margen de maniobra al gobierno.

Otro elemento que contribuyó a limitar las posibilidades de una estrategia de formulación de políticas públicas de carácter consensual, fue sin duda la adopción de un modelo deductivo de planeación. A diferencia del modelo seguido en la administración del presidente López Portillo —el que ahora sería calificado como "deficiente"—, se planteó "La necesidad de integrar un plan nacional del que se desprenderían los programas de mediano plazo" (28).

Llama la atención que frente a esta delimitación gubernamental de los cauces institucionales para la negociación: demasiado estrecha para los sectores populares y excesivamente "populista" e los ojos del empresariado, es este el periodo en el que la reforma política pasa de ser formal a sustantiva.

VII.3. La tecnocratización de la política.

Además de la planeación democrática, destaca como elemento distintivo de la nueva articulación político administrativa, el principio de la "renovación moral", que de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo "se inscribe dentro del objetivo de iniciar cambios cualitativos que requiere el país en su estructura política" (29). Este principio tendrá como correlato institucional la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCG), que de hecho limitaba las facultades otorgadas en el sexenio anterior a la Contaduría Mayor de Hacienda en la Cámara de Diputados, para vigilar desviaciones e irregularidades de los funcionarios del gobierno transfiriéndolas a la administración central (31).

La renovación moral, en la campaña del entonces candidato a la presidencia, se identificó con la necesidad de una moralización de los cuerpos policiacos y de la burocracia, pero muy pronto, se fue redefiniendo su significado para coincidir con las tesis empresariales que explicaban las causas de la crisis por la corrupción y el "populismo" del propio gobierno, entendido éste como la aplicación de criterios políticos en la toma de decisiones, que conducen a la improvisación y el derroche de los recursos públicos. Embonando con el realismo económico, y como oposición al estado interventor, la renovación moral sería así más tarde definida como "un esfuerzo por volver a la sobriedad y austeridad propias del régimen republicano y (por) supeditar todo interés personal o de grupo a los intereses de la Nación". En el marco del nuevo Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, la

nueva secretaría estaría a cargo de "prevenir desviaciones en los programas y presupuestos de la administración pública, de fiscalizar el uso de recursos y de sancionar las irregularidades que se presenten en el desempeño de los servidores públicos" (30).

Para combatir la corrupción, se introdujeron reformas a los artículos 4, 127 y 137 de la Constitución, las que tenían por objeto prevenir, identificar y corregir incumplimientos en las obligaciones de los servidores públicos; se expidió una nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se hicieron adecuaciones a los Códigos Penal y Civil, en aras de "un servicio civil que operara con honradez, eficacia y productividad". Con este marco jurídico, reafirmando el distanciamiento con el gobierno precedente, en el periodo 1983-1985 la SCB presentó a la Procuraduría General de la República trece denuncias por fraude, peculado, cohecho, abuso de funciones y otras irregularidades cometidas por funcionarios del gobierno anterior (32).

Poniendo un particular énfasis en el control del gasto público y de la empresa pública, cuyos programas de mediano plazo y anuales quedaron a cargo de la nueva secretaría (33), la aplicación de criterios técnicos quedó en cierta medida reducida a la aplicación de criterios de contabilidad.

NOTAS.
CAPITULO VII.

- (1) Para una relación de los principales discursos integros, consúltase la revista Decisión de la Concanaco, núms. 44, 45 y 46, correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1982.
- (2) Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, del Consejo Coordinador Empresarial, Uno mas Uno, 24 de marzo de 1983.
- (3) Coindreau, J.L., expresidente de la Coparmex y exdirigente de la Canaco de Monterrey, Información Sistemática, marzo, 1984, p. 17.
- (4) Coindreau, J.L., Proceso, núm. 408, 27 de agosto de 1984. En cuanto a la crítica empresarial en este sentido véanse Luna, Millán y Tirado (1985); Fuga (1986) y Luna, Tirado y Valdés (1989).
- (5) Basagoiti, J.M., Expansión, núm. 385, febrero, 1984.
- (6) Chapa, J., El Universal, 9 de marzo de 1984.
- (7) Basagoiti, J.M. Información Sistemática, junio, 1984, p. 25.
- (8) Véanse en este sentido, particularmente los discursos pronunciados en la XLIII Asamblea Nacional de la Coparmex, bajo el tema "Sociedad para el gobierno o gobierno para la sociedad", en marzo de 1984.
- (9) Goicoechea, E. (1985), discurso pronunciado el 9 de febrero de 1983, pp. 220-221.
- (10) Clouthier, J.M., dirigente del CCE, El Universal, 11 de noviembre de 1983.
- (11) Excelsior, 10. de junio de 1983.
- (12) Uno mas Uno, 7 de enero de 1984.
- (13) Valenzuela Feijóo, J. (1986), p. 166.
- (14) Salinas de Gortari, C., Secretario de Programación y Presupuesto, Uno mas Uno, Documento, 22 de noviembre de 1983.
- (15) Idem.
- (16) "Informe sobre la Situación Económica del País. Acciones y Resultados del Primer Trimestre de 1983", Uno más Uno, Documento, 13 de abril de 1983.
- (17) Primer Informe de Gobierno, 10. de septiembre de 1982.

- (18) Véase Uno más Uno, 14 de noviembre de 1983.
- (19) Salinas de Gortari, C., Uno más Uno, Documento, 22 de noviembre de 1983.
- (20) Tomado de Villamil, Jorge A., Uno más Uno, 7 de febrero de 1984.
- (21) Discurso del Director del Banco de México ante representantes de los sectores público y privado, El Universal, 27 de diciembre de 1983.
- (22) Federal Reserve Bulletin, Uno más Uno, 15 de noviembre de 1983.
- (23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, enero de 1983.
- (24) Cita tomada del discurso de González Avelar, Miguel, entonces presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, pronunciado el 5 de febrero de 1985, en ocasión del aniversario de la Constitución de 1917 y reproducido en Divulgación, órgano de difusión ideológica del PRI en el Distrito Federal, Primera época, vol. 1, núm. 7, México, febrero, 1985, p. 7.
- (25) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enero de 1983.
- (26) Diario Oficial, 5 de enero de 1983.
- (27) "Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", Diario Oficial, 31 de mayo de 1983.
- (28) Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto (1983a), p. 20 (Documento).
- (29) Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto (1983b) (documento).
- (30) "Decreto por el que se...". Op.cit., pp. 84-86.
- (31) Para apoyar esta tesis resulta interesante recordar las observaciones de Llergo (1983) a propósito de la creación del Departamento de la Contraloría en 1918; quien muestra cómo el entonces nuevo departamento invade las facultades del Congreso otorgadas por la Constitución e invade las atribuciones de la Secretaría de Hacienda; desde un punto de vista muy radical el autor sostiene que "la ley orgánica que instituyó ese departamento tiene una tendencia marcadamente autocrática, pues desde su primer artículo, en que hace depender directamente del Presidente la personalidad del contralor, hasta su marcada oficiosidad para tenerlo al

tanto, día a día, de la gestión financiera federal, más parece que se trata del manejo de la Hacienda de un monarca absoluto, que no de un país que se titula república y tiene aspiraciones democráticas". En un sentido opuesto, Híjar y Haro (1983) califica dicho departamento como una institución para "moralizar" la administración pública, positiva sobre todo por su autonomía respecto a la Secretaría de Hacienda y por su carácter de puente entre la administración y el Congreso.

- (32) Véase González, Lourdes. "Honradez: ¿una moda del sexenio?", El Perfil de la Jornada, La Jornada, 11 de enero de 1985, pp. 15-17.
- (33) "Decreto por el que se...", Op.cit., Artículo 15.

CAPITULO VIII. DEL REALISMO ECONOMICO AL REALISMO DEMOCRATICO.

En el marco de una grave crisis económica, de un nuevo discurso empresarial y de la propuesta gubernamental de bases para la redefinición del acuerdo con los empresarios, ocurre en el período 1982-1987 una transformación profunda del empresariado como sujeto político, que tendrá efectos significativos no sólo en los principios de organización y los valores que rigen las relaciones entre el estado y los empresarios, sino también en las formas ideológico institucionales que norman las relaciones más amplias entre el estado y la sociedad.

Convertidos en una nueva fuerza política, en este período los empresarios incidieron -coincidiendo con sectores gubernamentales- en cambios en las estrategias de desarrollo, orientados a la adopción de políticas de corte neoliberal, y modificaron las condiciones ideológico institucionales en las que se desarrolla la acción social y política, al cuestionar teórica y prácticamente las modalidades del régimen, al intervenir en el terreno partidario y electoral, y en la reconstrucción del sentido común.

En su actividad política, los empresarios se confrontaron con el gobierno pero también establecieron acuerdos; en relación a otras fuerzas sociales y políticas concertaron alianzas o concurrieron a la defensa de intereses y la formulación de demandas que excedieron con mucho sus puros intereses gremiales. Puede decirse así que en el curso de este período se configuró un importante movimiento de carácter liberal conservador, con una destacada participación empresarial, pero en el que intervinieron también sectores gubernamentales, asociaciones civiles,

movimientos sociales con demandas específicas, intelectuales y partidos políticos, así como fuerzas externas a las fronteras nacionales.

De aquí que si bien los conflictos entre el gobierno y los empresarios son una clave para identificar las transformaciones del empresariado, cabe advertir que ni uno ni otro sector tienen una posición homogénea, ni tampoco sus disputas pueden traducirse -en términos del proceso en su conjunto- en una lucha por el poder en su sentido más fuerte. Puede decirse que el problema principal es el de la implantación de un nuevo régimen de relaciones económicas, políticas y culturales, en cuyo proceso de conformación el papel del empresariado, y en particular de su facción radical, fue protagónico.

En el contexto de un amplio espectro de correlación de fuerzas, el objetivo de este capítulo es describir el perfil del empresariado como una nueva fuerza política nacional y analizar sus implicaciones en las transformaciones del régimen. Dicha descripción y análisis se circunscribe a la facción radical, cuya beligerancia tuvo efectos significativos tanto en la recomposición del empresariado como sujeto político, como en la reconfiguración de las relaciones entre el estado y la sociedad.

Para estos propósitos, la exposición se divide en cinco partes principales. En la primera, se distingue la emergencia de nuevas facciones políticas empresariales que se desprenden de la radical: "la tecnocrática" y "la populista". En la segunda, tercera y cuarta partes, se analiza el conjunto de las actividades teóricas y prácticas desplegadas por estas facciones en los

ámbitos económico administrativo, paritdario y electoral y cívico o social, respectivamente. En la quinta y última parte, se formulan algunas hipótesis sobre los alcances y límites de las transformaciones del empresariado y del régimen político. Dos ejes orientan el desarrollo de este capítulo: las modificaciones en el régimen corporativo y el esclarecimiento del sentido de la demanda empresarial de democratización del sistema político.

VIII.1. La emergencia de nuevas facciones políticas empresariales

Como se observó, la nacionalización de la banca repercutió en una lucha por el liderazgo interno de la clase al desarticular a la fracción financiera. En el contexto de una preocupación manifiesta de los principales dirigentes del empresariado por la manera en que están representados sus intereses en el régimen político y de una demanda de transformaciones profundas de las estrategias de desarrollo —relevada por la crisis—, del modelo de relaciones político administrativas y del ámbito social, esa lucha por el liderazgo interno de la clase se expresará en la emergencia de nuevas facciones empresariales, las que se distinguen, entre otros factores, por sus posiciones respecto al carácter de dichas transformaciones y por las estrategias políticas que desplegaron para alcanzarlas.

Por su protagonismo en el escenario político nacional, aquí se distinguen la facción tecnocrática y la facción populista (1) (Para la identificación de estas facciones en el CCE véase cuadro 5). Ambas comparten la preocupación por realizar cambios profundos en el régimen político administrativo y por ganar una

posición mayormente privilegiada en su entramado institucional; las dos son marcadamente antiestatistas, en el sentido de que pugnan por el debilitamiento del poder del estado y el predominio o una mayor liberalización de las fuerzas del mercado, y postulan que el interés privado debe regir las relaciones entre el estado y la sociedad.

De manera específica, en las conclusiones del Primer Congreso Nacional de Empresarios realizado en noviembre de 1987, que suscribieron el conjunto de las organizaciones empresariales con un claro liderazgo de los radicales, se propuso una "modernización integral" que eliminara "la intervención excesiva del gobierno en todos los ámbitos". De suerte que la implantación plena de la economía social de mercado requería de los siguientes elementos: una mayor apertura comercial, la reducción drástica del déficit público, la eliminación del control de precios, una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión, incrementos salariales en función de la productividad, reducción y orientación del gasto público hacia inversiones en infraestructura, privatización de empresas estatales y funcionamiento de las subsistentes con criterios de eficiencia y productividad, reducción del número de servidores públicos y de unidades administrativas. Se requería también de la eliminación de la propiedad colectiva, de una educación pública "neutral", de una mayor participación de las escuelas privadas y de los padres de familia, así como la participación privada en organismos oficiales como las Comisiones Estatales de Educación y la Comisión de Libros de Texto; la reivindicación del equilibrio republicano de poderes, la

legitimidad electoral y la seguridad jurídica mediante el reforzamiento del poder judicial y de la eliminación de las facultades discrecionales de los funcionarios públicos. Por último se demanda una mayor participación de la sociedad, tanto individual como a través de "organismos intermedios" (2).

VIII.1.1. Antecedentes.

La nueva diferenciación del empresariado nacional tiene sus antecedentes en las facciones moderada y radical. En términos muy generales, la primera tendió a la negociación con el gobierno, e inclusive, sectores de ésta como los representados por la Cámara Nacional de la Industria de Transformación -Canacintra-, han sido enfáticamente progobiernistas; por el contrario, la facción radical tendió a la confrontación con el gobierno, apareciendo en la escena política sobre todo en coyunturas de conflicto (3).

Por el tono beligerante de sus intervenciones, puede decirse que las facciones tecnocrática y populista se desprenden de la tradicional facción radical, la que ya había manifestado signos de desacuerdo interno. Un hecho representativo fue la renuncia del dirigente Guajardo Suárez a la presidencia de la Coparmex a principios de los años setenta quien, dicho en sus propios términos, se negaba a convertir los organismos empresariales en "aristóteles de una política militante" (4). La creación del CCE y no de un partido empresarial, como sugerían prominentes miembros del Grupo Monterrey, puso de manifiesto el triunfo del ala moderada de los radicales, surgía sin embargo, un nuevo tipo de organización y un nuevo tipo de relación entre el gobierno y los empresarios.

como se observó en el capítulo respectivo. En el marco del auge petrolero el debate interno se desarticuló, pudiendo decirse que en ese período al liderazgo económico de la fracción financiera correspondió el liderazgo político del CCE. Este organismo aglutinó tanto a los radicales como a los moderados, los que se alternaron en la dirección del Consejo, que junto con organismos de carácter técnico políticos como el CEESP o el CEMAI, sentó las bases institucionales de las actividades cívico políticas del empresariado más radical con organismos como el Centro de Estudios Sociales (CES).

La nacionalización de la banca reeditó el conflicto interno de la facción radical, el que en el marco de la crisis, las transformaciones del régimen político y la fuerza del neoliberalismo en el plano internacional, daría lugar a la conformación de nuevos sujetos políticos empresariales. Lo que distingue el período 1982-1987, es la búsqueda de la facción radical de un liderazgo menos coyuntural y reactivo y el despliegue de una acción más estratégica que táctica, dirigida ya no sólo a un cambio en los contenidos del régimen sino de las propias condiciones ideológico institucionales.

Las revelaciones de Clouthier, uno de los más destacados líderes de la facción populista y promotor de las reuniones "México en la libertad" como dirigente del CCE, en el sentido de que Carlos Abedrop, prominente miembro de la fracción financiera, le había dicho a nombre de este sector al final de su gestión en el CCE: "Gracias Naquío por lo que hiciste por nosotros, pero más gracias te damos por lo que dejaste de hacer porque no te

dejamos", así como su juicio de que "los banqueros, al final, tronzaron" (5), son ampliamente expresivas de los conflictos entre los radicales.

Cabe advertir que aunque con un acuerdo sumamente frágil, los conflictos internos del empresariado pocas veces trascendieron a la luz pública, ni siquiera los desacuerdos de aquellos sectores más golpeados por las nuevas estrategias de desarrollo adoptadas como los representados por la Canacintra que pasaron a tener una posición francamente marginal. A ello contribuyó la persistente búsqueda de la unidad de la clase frente al gobierno, que se concretaría en el histórico Congreso Nacional de Empresarios de 1987, así como la búsqueda de una alianza con el gobierno frente a la emergencia de otras fuerzas sociales y políticas, particularmente el movimiento cardenista. Sin embargo, la presencia de estas nuevas facciones políticas modificaría de manera radical el escenario político nacional, y dejaría abierto, aunque ya anunciado y delineado, el problema de quién habría de dirigir el desarrollo nacional y bajo qué condiciones.

VIII.1.2. La facción tecnocrática.

Lo que distingue a la facción tecnocrática es su énfasis en cambios en las estrategias de formulación de las políticas públicas, y en particular en el aparato económico administrativo, de manera que predominen los criterios del mercado, de productividad y eficiencia, frente a los criterios distributivos, políticos o populistas como suelen llamarles. Desconfía de los políticos y de las instituciones políticas y procura la

institucionalización de relaciones bilaterales, es decir, entre el gobierno y los empresarios, en la formulación de las estrategias de desarrollo.

La facción tecnocrática rechaza la planeación gubernamental, y propone en cambio una planeación que califica como democrática, la que incluye los siguientes elementos frente a la discrecionalidad gubernamental propia del régimen presidencialista, propone el establecimiento de reglas claras de decisión y acuerdo; su involucramiento en la definición de políticas de sectores estratégicos a cargo del estado, y una posición determinante en la toma de decisiones y ya no como mera consultora del gobierno. Para ello recurre al fortalecimiento de sus órganos de representación bajo el concepto de instituciones que si bien gozan del reconocimiento y estímulo gubernamental no estén sujetas a reglas gubernamentales, a la manera del Consejo Coordinador Empresarial, y como contraparte intenta el desmantelamiento de las posiciones económicas y políticas de poder de los sindicatos, criticando severamente sus ligas con el partido, presionando para confinar las relaciones obrero patronales al ámbito de la empresa para impedir las negociaciones en bloque, descreditando la propiedad colectiva, y proponiendo como sujetos de participación en las decisiones a los productores y a los consumidores, por oposición a las categorías de capitalistas y trabajadores que la Constitución Política y el propio régimen reconocen. Trata en suma, de excluir o al menos reducir la participación de los sectores populares organizados en la toma de decisiones de carácter público, aunque no así en el

establecimiento de compromisos, como se puso de manifiesto en la firma del Pacto de Solidaridad Económica a finales de 1987.

La facción tecnocrática se apoya en el gran capital y particularmente en el nuevo sector financiero privado (es decir, las casas de bolsa) y en el sector exportador, los cuales han sido muy favorecidos por las políticas gubernamentales. A pesar de lo reducido de sus bases, ha ganado una posición clave en el Consejo Coordinador Empresarial que formalmente representa al conjunto del empresariado. Ello se expresaría particularmente en la dirección de dicho Consejo de Claudio X. González, quien sería integrado a las nuevas comisiones que formularían el plan básico de gobierno para el periodo 1988-1994, pero sobre todo en la dirección de Agustín F. Legorreta, quien se distingue tanto por sus intereses económicos, como por su trayectoria política en la representación de intereses ligados a las principales fracciones empresariales: la financiera y la exportadora. Legorreta, fue presidente del Banco Nacional de México (antes de la nacionalización), y en el momento de su elección, de la Casa de Bolsa Inverlat y de Seguros América (tres instituciones de primer nivel en sus respectivos ramos); fue dirigente de la Asociación de Banqueros de México (desaparecida a raíz de la nacionalización), del Consejo Empresarial para Asuntos Internacionales (CEMAI) y del selecto Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Su arribo al CCE, borra la distinción formal entre poder económico y poder político, propia no sólo de esta institución sino de la gran mayoría de las organizaciones de afiliación amplia, que había venido experimentando un proceso de profesionalización de sus

Dirigentes, quienes en general tenían un peso económico relativo menor en los diferentes campos de interés de las organizaciones.

VIII.1.3. La facción populista.

La facción populista se caracteriza sobre todo por el contenido más amplio de sus intervenciones, que parten del supuesto de que hay una relación necesaria entre el predominio del mercado, la democracia liberal y una ética fundada en la revalorización de la iniciativa privada, la familia, la religión y la enseñanza de "valores trascendentes". Se distingue también por la utilización de un lenguaje más universal y por su convocatoria a la sociedad civil.

Aunque la facción populista mantiene nexos importantes con la vieja derecha empresarial (como es el caso de la Unión Social de Empresarios Mexicanos), su particularidad ahora radica en el carácter más amplio de su proyecto, en el carácter público de sus intervenciones, orientadas a legitimar su incidencia en nuevos espacios políticos y a implantar cambios más permanentes, y en su mayor ambición de obtener directamente el poder. Si bien ha recurrido a sus experiencias en el campo de la movilización social y a sus alianzas tradicionales con el Partido Acción Nacional y la jerarquía eclesiástica, la facción populista ha configurado un nuevo movimiento en el que su moral conservadora se legitima a través de la adopción de las doctrinas de la libre empresa como símbolo de libertad y de su apelación a la democracia, aunque sólo bipartita (esto es, entre el PRI y el PAN).

La facción populista ha intentado capitalizar la crisis, el descontento de amplios sectores de la población resultante de las fórmulas burocráticas y corporativas a través de las cuales se desarrolló el estado interventor, el deterioro de la legitimidad del régimen y la deficiencia de las políticas gubernamentales para afrontar los problemas más urgentes.

De manera que a diferencia de la facción tecnocrática que privilegia su interlocución con el gobierno, la facción populista se dirige a la sociedad y en sus relaciones con el gobierno tiende más a la confrontación que a la negociación. En su demanda de una mayor democratización de la sociedad, convoca, no sólo a los empresarios y a los trabajadores sino también a los contribuyentes, a los jóvenes, a las amas de casa, a los padres de familia, a los votantes o a los católicos, los que habrán de vertebrarse bajo un nuevo liderazgo empresarial para oponerse al gobierno.

En lo que a las relaciones obrero patronales concierne, los populistas no sólo buscan el control de las reivindicaciones salariales sino también de la cultura de los trabajadores, bajo la concepción del trabajador como individuo multidimensional. En su crítica al sindicalismo, a los líderes sindicales "gobiernistas" y a los representantes "socialistas y comunistas", los populistas han desarrollado una estrategia discursiva en la cual esos dirigentes están con el gobierno y ellos con el "pueblo" (6).

Las organizaciones empresariales más importantes de la facción populista son la Coparmex y la Concanaco. La primera es plurisectorial y la segunda agrupa a los sectores comercial, de

servicios y turismo. Tiene un fuerte apoyo regional y representa tanto a sectores del gran capital como a medianos y pequeños empresarios. Tiene además una base social más amplia -no estrictamente empresarial- que se articula en torno a demandas que van más allá de intereses de clase y de partido, aunque no los excluyen.

A continuación se hará referencia a la manera en que estas facciones políticas se han desenvuelto en los ámbitos: económico administrativo, partidario y electoral, y cívico social, en función de sus implicaciones para el régimen corporativo.

VIII.2. Hacia un corporativismo liberal.

Como expresión empírica, el "corporativismo" ha sido objeto de una dura crítica de las facciones tecnocrática y populista; crítica, que un variado conjunto de condiciones ha contribuido a subrayar al poner de diferentes formas en cuestión a viabilidad de los esquemas establecidos de representación social. Entre éstas son de mencionarse, la crisis y las nuevas orientaciones de política económica, que afectan la configuración de los sujetos y sus relaciones, y que han favorecido las posiciones empresariales; el entorno ideológico, en el que se tiende a aceptar como sentido común la crisis del estado interventor y del esquema corporativo y burocrático asociado a su implantación; la propia búsqueda de otras fuerzas, de formas de organización social que ponen de manifiesto la rigidez de los esquemas corporativos, y en el plano internacional, la fuerza que ha adquirido el conservadurismo liberal que frente al intervencionismo estatal y "los peligros de

la democracia", ha buscado y difundido modalidades alternativas de articulación social y política, entre las que destaca el "corporativismo liberal". De manera más directa, las reformas constitucionales de diciembre de 1982, que incluyeron el reconocimiento del sector social como un sector específico y diferenciado, contribuyeron de manera notable a reavivar la reacción de los radicales.

En términos muy amplios pueden distinguirse tres niveles en los que inciden el discurso y la práctica empresarial: el de las modalidades generales del acuerdo o pacto social, el de la normatividad de las relaciones obrero patronales, y el del carácter, naturaleza y configuración de los propios organismos empresariales. A los dos primeros se refiere el subapartado 1 y al tercero el subapartado 2.

La hipótesis principal es que la propuesta de la facción radical de "eliminar la lucha de clases" mediante la supresión del aparato corporativo, está lejos de significar la muerte del corporativismo. Si en cambio, se gesta su redefinición, orientada al debilitamiento del poder del estado, al desmantelamiento de las posiciones económicas y políticas de poder de los sectores populares organizados -particularmente los obreros-, a la privatización de funciones estatales de regulación social, y a la politización de los organismos empresariales bajo nuevas modalidades; elementos todos estos, que afectan las bases de los equilibrios procedentes, poniendo en entredicho uno de los pilares de legitimidad del régimen: el equilibrio de los factores de la

producción a través de la intervención gubernamental y la distinción formal entre poder económico y poder político.

VIII.2.1. La "flexibilización" de los controles corporativos.

En el nivel del acuerdo social, la sola apertura de la facción radical hacia otros ámbitos de participación política -como el partido y el electoral-, así como su nueva aventura en el terreno social orientada a consolidar y ganar espacios en la conformación de un nuevo orden intelectual y moral, afectaron de hecho una de las bases fundamentales del pacto: la separación formal entre el poder económico y el poder político, sobre todo porque sus organismos se convirtieron en espacios y fuente de una gran activación partidaria y cívica.

Pero la crítica al corporativismo es mucho más directa. Los radicales argumentan que un principio de organización fundado en la lucha de clases es antisocial y abre el camino hacia el totalitarismo. Este recurso que no es del todo novedoso en el discurso empresarial (7) es ahora mucho más específico e incide en la recreación del tejido institucional que sustentara el equilibrio político de fuerzas.

Es así que la historia reconstruida por los dirigentes e intelectuales de la facción radical coincide, en general, en situar "el problema" en la década de los setenta. Se reconoce, en este sentido una cierta funcionalidad del pacto social de base corporativa en tanto que se fundó en una especie de filosofía de la "colaboración". De acuerdo con esta visión, junto con el abandono del desarrollo estabilizador en la administración del

presidente Luis Echeverría, la CTM abandona "el viejo pacto" para implantar uno de carácter bipartita en el que son "sólo el estado y los trabajadores los únicos beneficiarios de la acumulación del capital" (1), en este periodo también -se afirma- se alentaría la insurgencia sindical encabezada por los sindicatos Mexicano de Electricistas y de Telefonista (8).

Desde esta perspectiva, según los empresarios, la "corriente lombardista" de la CTM y el sindicalismo independiente, son los sectores que representan los "peligros más graves" y los que han logrado el impulso del sector social de la economía, que se "presenta como una corriente alternativa, contraria a la libertad de emprender y a la propiedad privada" (9).

Esta identificación más precisa del malestar empresarial sobre el pacto social es la que ha permitido el reconocimiento -incluso por los más radicales- de lo que denominan un "comportamiento responsable" del movimiento obrero en el marco de la austeridad y el "realismo" (10).

Advierten sin embargo, un inminente peligro de radicalización de la cúpula sindical como efecto de la crisis. Es la oportunidad, sostiene un dirigente de la Coparmex, "de que los empresarios tomen el liderazgo de sus trabajadores" (11).

Esta iniciativa involucra la transformación de los valores y los procedimientos que dieron sustento al pacto social de los gobiernos postrevolucionarios. En ella, se expresa una compleja mezcla de las tradiciones conservadoras de la facción radical y de un neoliberalismo como signo de modernización.

Hay matices importantes entre los integrantes de la facción radical sobre la manera en que el viejo corporativismo, fundado en la dicotomía entre capital y trabajo, habrá de transformarse. Partiendo de una comprensión común de las relaciones entre el estado y la sociedad, que es vista como una oposición entre el gobierno y la iniciativa privada, en donde "la iniciativa privada como casi todos" (12), mientras que la facción tecnocrática ha enfatizado una concepción de la sociedad como constituida por los productores y los consumidores, la facción populista ha promovido la difusión de "las sociedades intermedias" como elemento "vertebrador fundamental de la sociedad moderna".

Aunque ambas concepciones niegan el reconocimiento de un espacio político propio para la reivindicaciones laborales, puede decirse que la primera, bajo el término de "productores" subsume el trabajo capital, mientras que la segunda disuelve la representación del trabajo al entender a la sociedad como constituida por sujetos complejos -no clasistas-, es decir: padres de familia, católicos, contribuyentes, etc., los que habrán de articularse bajo un nuevo liderazgo empresarial.

Estas dos concepciones de la facción radical no son necesariamente excluyentes, pero denotan los diversos campos de interés de las nuevas facciones políticas: el político administrativo en el caso de los tecnocráticos, y el político social para los populistas.

Si bien más adelante se hará una referencia más amplia a esta concepción de los populistas, cabe advertir que en lo que a los empresarios y los trabajadores concierne, su propuesta se funda en

una concepción "humanista" del trabajo, esto es, en la "persona humana". De manera más puntual, el dirigente de la Coparmex sostiene que se trata de un humanismo cuyos pilares son: la productividad, la solidaridad, la libertad -entendida como la libre sindicalización de los trabajadores y la libre competencia-, y la propiedad privada -frente a la sindical o colectiva-, valores todos éstos, que habrán de expresarse en "una legislación y organización del trabajo en la empresa" y que de manera específica será contraria "a los vicios contractuales y extracontractuales en las empresas paraestatales, que lesionan el entorno laboral" (13).

La productividad, acorde con su teoría social de mercado, depende de la demanda del mercado y se obtiene a través de la integración de los trabajadores a sus centros de trabajo (14). Lo mismo que la productividad depende de la capacitación en los centros de trabajo, la solidaridad es una solidaridad en la empresa, entre empresarios y trabajadores, que incluso podría ser reproducida a nivel regional y nacional, evitando así la antisocialidad de la lucha de clases.

Como modelo de integración de los trabajadores a la empresa, se ha difundido en el medio empresarial la experiencia del Club CIMA, centro de reunión de los trabajadores de Cydsa y sus familiares en Monterrey. "Como lo ha hecho ya Estados Unidos - sostienen sus promotores-, urge un espíritu empresarial en el fomento deportivo, cultural y social", ya que los sindicatos tienen "el gran inconveniente de su sesgo político y con el gobierno se corre el riesgo de improductividad y burocracia" (15). Se ha intentado generalizar también la creación de asociaciones

para el fomento de la cultura que se argumenta, "han probado ser un importantísimo factor de paz laboral" (16). Con esta propuesta, los populistas no sólo aspiran al control de las reivindicaciones salariales sino también se dirigen a incidir en la formación de los valores de los trabajadores y sus familiares.

Entendiendo a los sujetos sociales como "productores" y "consumidores", la facción tecnocrática ha rechazado la intervención reguladora del estado en los conflictos obrero patronales y ha pugnado por el confinamiento de estas relaciones al ámbito de la empresa. Desde esta perspectiva hubo un práctico desmantelamiento de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y de la Comisión Nacional de Precios. Ha también fomentado la creación de organismos bipartitas (empresarios-gobierno) en la formulación de los más variados asuntos de política económica bajo un peculiar concepción de "planeación democrática".

Después de un inicial ataque a la rectoría del estado y a su instrumento principal: la planeación, la facción tecnocrática parece haber comprendido sus ventajas bajo condiciones en las que hay una alta correspondencia entre sus intereses y los del gobierno (aunque no necesariamente entre aquellos y los intereses públicos). Considerándola así como una técnica política viable para regresar a una "economía realista".

Contra poniendo a la planeación democrática que demandan una planeación "gubernamental", "centralizada" o "totalitaria", se ha privilegiado la inclusión del empresariado en la toma de decisiones (17) para garantizar la coexistencia de dos principios, desde el punto de vista lógico, incompatibles: el de

subsidiariedad y el de rectoría del estado. La rectoría del estado afirman los empresarios, "sin sus fundamentos propios que son la libertad, el derecho y la subsidiariedad, dejaría de ser verdadera rectoría para dar paso al totalitarismo" (18).

En el curso del sexenio se crearon así diversas comisiones mixtas administrativas que incluyeron la representación del empresariado pero que limitaron o abiertamente excluyeron la participación del sector social. Por su importancia en la discusión de las nuevas políticas de desarrollo son de mencionarse las siguientes: la Comisión Mixta Asesora de la Política de Comercio Exterior, los consejos de planeación industrial en diversas ramas, la comisión de inversión extranjera, la de crédito y financiamiento, los comités regionales de financiamiento, los comités consultores de empresas paraestatales y los consejos para la privatización de empresas estatales.

Un conflicto que reveló con claridad la disputa entre el gobierno y los empresarios, no sólo por los contenidos específicos de la política económica acordada, sino también por el marco institucional de la negociación fue el suscitado en torno al Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE), en los meses de junio y julio de 1984. Luego de dos borradores rechazados por el conjunto de los organismos empresariales, que demandaron el replanteamiento del programa con el argumento de que "el estado pretendía el control total sobre el aparato productivo", lo cual desde su perspectiva, atentaba contra el sector privado y la libre empresa, era costoso e ineficiente, y ponía en riesgo el futuro económico del país (19), en el texto

definitivo del programa aparece el formulario que define el marco de las políticas públicas, en el que se muestra, el dominio alcanzado por la facción tecnocrática.

En su capítulo "Respuestas del Pronafice a la filosofía política del gobierno", se adopta, no sin problemas, el glosario de esta facción. La respuesta a la tesis de democratización establece, a diferencia de los tradicionales términos gubernamentales de "economía mixta" y de "equilibrio entre el capital y el trabajo", la "economía mixta de mercado" y el "equilibrio de la participación entre productores y consumidores en la toma de decisiones". En cuanto a la renovación moral, el programa hace referencia a "hacer explícitas todas las políticas", "reducir la discrecionalidad" y "promover la transparencia y claridad en la operación". Como respuesta al "nacionalismo revolucionario", se plantea "el desarrollo industrial bajo el liderazgo del empresariado nacional" (20).

En el sexenio de Miguel de la Madrid, la expresión más acabada -aunque no menos problemática- de la naturaleza y forma de un nuevo pacto social fue el Pacto de Solidaridad Económica (Pase), firmado por los sectores público, privado y social a finales de 1987. Por sus contenidos (como el compromiso del gobierno de acelerar la privatización y liberalización de los controles gubernamentales y el compromiso de los dirigentes sindicales de limitar los aumentos salariales), como por su forma (obligatorio para los sectores gubernamental y social e indicativo para el sector privado), el Pase mostró el avance de la facción tecnocrática, que buscó su liderazgo a través del debilitamiento

del poder económico y del poder político del estado y los sectores populares organizados, aunque no así su exclusión del establecimiento de compromisos.

El acuerdo por otra parte, ratificó la importancia de los nuevos actores sociales: los productores y los consumidores, léase, los empresarios. Según reza el propio texto que hace referencia a la ampliación del periodo del Pase: "La decisión de concertar las pautas de precios y salarios no sólo para abril sino también para mayo, obedece al propósito de otorgar mayor certidumbre a los productores, comerciantes y prestadores de servicios...y...permitirá que los consumidores programen de manera más adecuada sus compras" (21). Se dice aquí que se trata de los empresarios, porque la categoría de productores incluye la descalificación de espacios de lucha de los trabajadores por sus propias reivindicaciones y porque los consumidores, a pesar de su nuevo rango constitucional se mantienen todavía como una categoría abstracta y porque agencias gubernamentales que se han establecido como representantes de sus intereses, como la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, han sido objeto de una dura crítica empresarial ya que argumentan, "encierran intereses contrarios a la libertad y al progreso" y son "una herramienta de manipulación de masas, una arma contra las empresas privadas" (22).

Visto el proceso en su conjunto puede decirse que si bien la planeación (independientemente del cumplimiento de sus metas) pudo convertirse en un principio de organización, dada la correspondencia entre las metas del gobierno y las de el gran

capital, no pudo en cambio cumplir con las tareas de consenso propias del gobierno y que habían sido explícitamente integradas en la fórmula constitucional de "planeación democrática". La planeación deductiva, el carácter bipartita de las negociaciones, los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional, el carácter subsidiario de la acción gubernamental, la crisis de las finanzas del estado y el propio contenido excluyente de la estrategia económica, derivaron en un cuestionamiento de la legitimidad del régimen construido inicialmente por el nuevo gobierno en torno a un ejercicio democrático de las funciones gubernamentales. Los foros de consulta popular se convirtieron así en un mero ritual y ya para 1985, múltiples agencias de planeación de la administración central fueron desmanteladas (23).

Ese cuestionamiento se expresaría particularmente hacia finales del sexenio, por un camino que desbordaba los cauces institucionales establecidos para dirimir los conflictos: el de la política en sentido estricto. Apropiado por los empresarios populistas primero y después por el movimiento cardenista que se postuló como reivindicador de la revolución mexicana considerada como traicionada por los dirigentes del gobierno y el partido oficial, el terreno partidario y electoral se convirtieron en una activa y ya no meramente formal arena política, que llegó a poner en entredicho la legitimidad del régimen y fin al sistema de partido único predominante por más de sesenta años.

VIII.2.2. Naturaleza, forma y funciones de los organismos empresariales.

Bajo una lógica empresarial de poder suma cero, desde la cual unos ganan lo que los otros participantes pierden, al debilitamiento del poder político del gobierno y de los sectores populares organizados ha correspondido un fortalecimiento de los organismos patronales. A continuación se presenta un panorama de los cambios ideológicos e institucionales más relevantes, a los que han contribuido diversos factores como la crisis, las nuevas orientaciones de política económica, los problemas de representación interna y la correlación ideológico política de fuerzas, así como las propias estrategias de cambio impulsadas por sus dirigentes.

Entre los elementos más importantes de la nueva estrategia de la facción radical, en lo que a sus formas de organización concierne, y en diversos grados compartidos por otros sectores (como los representantes de la Concamin o los pequeños y medianos industriales representados por la nueva Asociación Nacional de Industriales de la Transformación -ANIT- que surge como escisión de la Canacintre), son de mencionarse: la redefinición de los organismos empresariales bajo el concepto de sociedades intermedias por oposición al de organismos corporativos; el fortalecimiento interno de los organismos y su posición relativa en la toma de decisiones, con la convicción expresa de que habrán "de pasar a ser promotores del desarrollo y no meros consultores del gobierno", y la voluntad de recrear un liderazgo empresarial en forma más permanente y más amplia. En lo que a la facción populista se refiere, pueden identificarse de manera más clara

estrategias de acción orientadas a ejercer este liderazgo en tres niveles: el de la propia clase, el de la relación empresarios y trabajadores (al que ya se ha hecho referencia) y el de la relación empresarios y sociedad.

Con un antecedente clave en el Consejo Coordinador Empresarial estos elementos estarían orientados a subordinar el interés público al interés privado (empresarial) por dos vías, la consolidación de un corporativismo privatista y el establecimiento de un liderazgo empresarial intelectual y moral.

Aunque "la vertebración de la sociedad bajo un liderazgo privado (empresarial), hace referencia a la constitución compleja del empresariado (como padre de familia, líder intelectual, ciudadano, católico, etc.), cabe notar que las sociedades intermedias incluyen en primer lugar la organización para la defensa de los intereses gremiales y de manera muy enfática, empresariales.

En este sentido, argumentaría el presidente del CCE, "El sueño liberal manchesteriano de multitudes de hombres aislados... fue muy pronto quebrantado por la realidad"; pero "el corporativismo, la democracia orgánica, las sociedades intermedias políticas o los sindicatos verticales, conducen inevitablemente -afirma- al totalitarismo"; de aquí que las sociedades intermedias para la defensa de los intereses gremiales habrán de tener un "carácter técnico, económico y administrativo"; promoverán "el bien común", y habrán de gozar "del reconocimiento y estímulo gubernamental" (24).

Esta concepción difiere de la de los populistas, los que, como se verá más adelante, han ampliado sensiblemente el concepto de "bien común".

Por ahora, es de hacer notar que bajo este concepto, la facción tecnocrática, vinculada al gran capital, en el curso del periodo ganó la dirección del CCE, que formalmente representa al conjunto del empresariado, y confinó a la facción populista a la Coparmex y a la Concanaco. Desde el CCE, los tecnócraticos fortalecieron a los organismos más especializados y con mayor dinamismo.

Aunque sería aventurado afirmar que han sido las presiones de la facción tecnocrática las que impulsaron los cambios en la política económica del presidente de la Madrid, en el sentido de reducir la intervención estatal (disminución del gasto público, privatización, recortes de personal, liberalización de controles, etc.), en cuanto a la apertura hacia el exterior y el desarrollo de la llamada "banca paralela", sí es posible decir que tales políticas han tenido el efecto de fortalecer las posiciones del sector exportador y del nuevo sector financiero.

Se observa así, en el plano de la presencia pública, la participación destacada del Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), que tiene por objeto coordinar las actividades internacionales del sector empresarial mexicano, y de la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, que se perfilaron como los nuevos pilares del CCE. El ascenso de Agustín F. Legorreta, con fuertes intereses económicos y políticos en ambos

sectores, a la presidencia del CCE, confirmó de manera muy directa esta posición.

Es de advertir que los populistas no son del todo ejanos al impulso de los nuevos sectores financiero y exportador, en este sentido es de mencionarse la participación de dirigentes de esta facción en los consejos de administración de las casas de bolsa y en particular la creación del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio, A.C. (Camecic), bajo los auspicios de la Cámara Internacional de Comercio (ICC), con una influencia muy acentuada de la facción populista. El ICC, que se presenta como "la máxima organización internacional representativa del empresariado mundial, incluye a los diversos sectores de la actividad económica (industria, banca, seguros, agricultura, servicios, etc.); el principio general bajo el que opera es "la defensa de la libre empresa, del liberalismo comercial y de la competencia leal". Entre los miembros de elección del Camecic se encuentran destacados dirigentes de la facción populista (25) y como miembros fundadores ex-oficio participan el conjunto de los presidentes de los organismos integrantes del CCE, incluyendo a su propio presidente. Entre los objetivos del Camecic destaca, el de comunicar a los poderes públicos el resultado de las investigaciones, trabajos y recomendaciones de la ICC, a fin de que "puedan dictarse las medidas adecuadas".

Por su parte, la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, A.C., creada en 1980, vino a sustituir a la antigua banca privada representada en el CCE a través de la Asociación de Banqueros de México. Es de señalarse también la creación de organismos

orientados a la profesionalización de la actividad bursátil: el actual Instituto Mexicano del Mercado de Capitales, A.C. (originariamente Asociación Mexicana de Capacitación Bursátil), en ese mismo año, y un año después la Academia de Derecho Bursátil, A.C. La primera, con el objetivo de capacitar al personal técnico de las casas de bolsa, y la segunda, dedicada al análisis, estudio y difusión de la legislación relacionada con el mercado de valores.

Aun cuando la constitución de la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa precede a la nacionalización bancaria, fue a partir de ésta y del impulso e independencia dado al sistema bursátil, que adquirió una notoria importancia y presencia pública como organismo gremial especializado.

En las negociaciones con el gobierno, ante la proximidad de la reforma a la legislación financiera hacia finales de 1984, la Asociación buscó el apoyo del CCE (26), apoyo que con el triunfo definitivo del concepto de sistema financiero especializado (sobre los de banca múltiple o universal, nacional o privada) se expresó en la constitución de la Asociación como uno de los pilares del Consejo. A partir de entonces, las casas de bolsa experimentaron un crecimiento espectacular y la actividad bursátil una importancia cada vez mayor en el conjunto de la economía nacional, con lo que el sector privado financiero parece orientarse a recuperar una posición privilegiada sobre nuevas bases (27). En términos generales puede observarse que los pronunciamientos de los voceros de las casas de bolsa han sido principalmente de carácter económico y técnico, aun cuando hay una presencia

significativa de los radicales en los consejos de administración de estas instituciones.

En el seno del CCE se crea, también en este periodo, el Consejo Nacional Agropecuario del sector privado, que se instala en julio de 1984 con el objeto de agrupar a productores, agricultores y pequeños propietarios en torno a la problemática del campo, y que realiza, al menos en el ámbito institucional, la vieja aspiración de los grandes propietarios del noroeste de ejercer una influencia nacional (28). Con esta organización el CCE se consolida como representante de los diversos sectores económicos básicos. De acuerdo al presidente del CCE, la constitución de esta organización responde al "espíritu de vertebración de las sociedades intermedias". El Consejo Nacional Agropecuario busca responder a un conjunto de problemas enunciados como: deficiencias en la legislación que rige los organismos, divisiones internas entre productores, existencia de compromisos políticos antes que económicos y sociales, duplicidad de organismos del mismo tipo y falta de coordinación a nivel nacional (29). Como en los casos anteriores, se busca también el reconocimiento gubernamental (30). La inclusión de este organismo en la firma del FASE, y la exclusión en el mismo de otros como la Confederación Nacional Ganadera, tradicionalmente alineada con el gobierno, es reveladora de las nuevas posiciones empresariales alcanzadas.

El surgimiento de otros nuevos organismos, aunque de menor importancia, parece expresar los problemas de representación interna que aquejan al sector privado. En 1984, el vicepresidente

de la Coparmex reconoció la falta de representatividad de los organismos cúpula, manifiesta en la emergencia de numerosas asociaciones gremiales independientes y en el propio "malestar" de los agremiados de los "organismos institucionales" (31). A esta circunstancia habría que añadir la incidencia del cambio en la estrategia de desarrollo. Aun cuando la disciplina empresarial fue en términos generales públicamente mantenida durante el sexenio, conflictos como los protagonizados por Canacinttra, y en menor medida por Concamín, en torno a la política de apertura, que incluso provocaron una escisión de la primera que dió lugar a la ANIT (vinculada con los populistas), pusieron de manifiesto la diferenciación política de la clase en su conjunto.

De esta manera, al contrario de los tecnocráticos, los populistas a través de la Coparmex y la Concanaco, han intentado legitimar el carácter explícitamente político de los organismos patronales, ampliando el concepto de "bien común". Sostienen que "el vínculo entre economía y política es de hecho tan estrecho y aun indisoluble, que demanda la presencia de organismos intermedios en esta delicada cuestión." (32).

Aun cuando está todavía en entredicho si la acción de los empresarios en el terreno partidario es de carácter ciudadano o corporativo, hay un amplio acuerdo en que el fortalecimiento de los organismos empresariales incluye la ampliación de sus funciones bajo los conceptos de "responsabilidad social y responsabilidad cívica" del empresariado.

La consolidación de un corporativismo de carácter privatista toma desde esta perspectiva dos sentidos: mientras que a través de

la integración social se busca la privatización de funciones de intermediación del estado; a través de la búsqueda de un reconocimiento gubernamental de las "asociaciones libres" así constituidas, se apunta a la privatización de las decisiones públicas;

Fue particularmente la Coparmex la que experimentó cambios internos significativos en este periodo. Entre las medidas adoptadas por este organismo con el propósito de fortalecerlo y promover su liderazgo pueden mencionarse las siguientes: las campañas de afiliación, difusión y comunicación; la promoción e integración tanto de agrupaciones gremiales como de organizaciones de carácter no económico a nivel local y regional, y el programa de profesionalización.

Tanto el fortalecimiento de los organismos empresariales como las refuncionalización del liderazgo, parten del principio general de la defensa de la economía libre, en la que la labor de difusión es parte central.

Se debe dar, manifestaría el vicepresidente de la Coparmex, la máxima prioridad a la labor de comunicación y difundir los conceptos de "vertebración social en la libertad y para el bien común" y de economía social de mercado "como soporte filosófico y operativo" (33), con el objeto de crear una "corriente de opinión empresarial y pública" favorable a las posiciones del organismo (34). De acuerdo con el informe del presidente de la Coparmex en 1986, las principales tesis difundidas fueron: modernización integral, apertura del sector externo y liberalización del sector interno, la libertad como requisito esencial de la productividad y

la responsabilidad cívica del empresario como complemento de la responsabilidad social (35). En el marco de estos planteamientos, se ha reforzado la estructura institucional de la Coparmex con la creación de una agencia de noticias bajo su patrocinio, y del Centro de Estudios de Opinión Pública. Entre los objetivos a largo plazo destaca, la creación de consejos generales de comunicación con representantes de las empresas del ramo, de los centros empresariales y funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (36); esto es, de órganos exclusivamente integrados por el sector privado y el gobierno.

La educación es también considerada como un terreno privilegiado para la difusión del pensamiento empresarial y sobre todo para la formación de los nuevos valores de la cultura social y política (37). La ya tradicional participación de la Coparmex en la ofensiva contra la educación del estado, y en general de los grandes grupos privados en la formación profesional y en la cultura (38), pretende institucionalizarse a través del fortalecimiento de las uniones estatales de padres de familia; de sociedades de alumnos ("que incluyan un asesor institucional para que no sean presa de los demagogos"); de asociaciones de personal académico "que suplan organizaciones de naturaleza potencialmente conflictiva", y de las federaciones de escuelas particulares. El objetivo es la creación de consejos estatales de educación que con los centros patronales y el gobierno estatal tomen las decisiones "que competen al pueblo y al gobierno". Asimismo se prevé la creación de un consejo nacional de cultura a partir de las asociaciones para el fomento de la cultura en la empresa (39).

Como parte del programa de profesionalización y de la nueva estrategia de representación, fue también significativa la creación del Instituto de Propositiones Estratégicas como filial de la Coparmex, que busca "aprovechar los estudios, investigaciones y proyectos de los intelectuales y especialistas" (40).

Es de señalarse, por último, el involucramiento de la Coparmex en la defensa del voto, su vinculación con asociaciones políticas como Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana y la estrecha relación de sus dirigentes con el Partido Acción Nacional.

VIII.3. Por una democracia bipartidista.

"En aras de la economía renovemos el añejo y no alcanzado reclamo de sufragio efectivo y el de la libertad. Si, en aras de la economía porque entre lo económico y lo político existe una indisoluble vinculación", sostenía un líder regiomontano ante el CCE de Puebla en abril de 1986 (41).

Ha sido el aspecto más sobresaliente y más problemático de la presencia empresarial, la intervención de la facción populista en la política partidaria, que se ha expresado en una crítica sistemática al "monopartidismo", al sistema PRI-gobierno, al propio PRI y aun al Congreso por su subordinación al poder Ejecutivo, pero que sobre todo se ha manifestado en una presencia principal de los empresarios en procesos electorales de diversas entidades del país, como Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Puebla, destacándose sus alianzas con el PAN, la iglesia y otros

organismos extranjeros (42), activismo que alcanza su máxima expresión en la nominación de M.J. Clouthier (ex-presidente del CCE y de la Coparmex) como candidato a la presidencia de la república por el PAN.

La importancia de la acción partidaria de los empresarios en este periodo, deriva en gran parte del desacato del sector a la norma de no intervención política que rigió en los últimos decenios y que de manera efectiva se concretó en un relativo abandono de PAN, en cuya constitución participaron activamente miembros de la facción radical, y en una exclusión de su participación como sector en el PRI. El empresariado ha reclamado para sí el monopolio del poder económico y el poder político, cuya diferenciación formal había sido uno de los pilares de legitimidad del régimen. Desde una lógica de poder suma cero, de manera más amplia y directa los populistas procuraron fortalecerse a través del desmantelamiento el poder económico y político del gobierno y de los sectores populares organizados.

Desde una perspectiva más global, puede decirse que la voluntad del nuevo gobierno de enfocar el problema de la democracia vía el aparato económico administrativo, pronto se vio rebasada por la importancia relativa que en este periodo adquieren la política de partidos y las contiendas electorales, que magnificó las potencialidades del empresariado como fuerza en este ámbito de relaciones políticas.

A este parcial desplazamiento del conflicto contribuyeron los siguientes elementos: la creación de las condiciones institucionales mediante la reforma política impulsada por el

gobierno del presidente López Portillo; el carácter limitado de la planeación como espacio de participación social y política, dado el peso de la deuda en la formulación de las estrategias de desarrollo, la planeación deductiva, la forma bipartita y excluyente -aun de algunos sectores empresariales- de las negociaciones, el formalismo de los foros de consulta popular y el descontento de amplios sectores de la población afectados por la crisis y las nuevas políticas de desarrollo, y la misma crisis de representación que originó la nacionalización de la banca.

Fue así, que uno de los rasgos que caracterizó el periodo fue la revitalización de la política de partidos como espacio político, en gran medida alentada por el nuevo activismo de los sectores más radicales del empresariado, los que aprovecharon el descontento social para fortalecer sus posiciones frente al gobierno. La reforma política, que de acuerdo a los propios dirigentes radicales de entonces tenía una clara dedicatoria para "la izquierda", fue al menos hasta 1987 capitalizada por la derecha.

Aun cuando en el plano declarativo los empresarios radicales asimilaron de manera notable las ideologías de la democracia liberal; reconocieron las bondades de un estilo parlamentario de representación política y acogieron de manera entusiasta el lema de una "democracia sin adjetivos" (43), no parecían dispuestos a aceptar la existencia de un régimen plural de partidos. En su esfuerzo por implantar un régimen bipartidista (PRI/PAN), ha pesado la idea de la "amenaza comunista", también vigente en cercanas latitudes. Desde su lógica, esta amenaza emana no

solamente de fuerzas externas al gobierno, sino de fuerzas en el interior del mismo. De aquí que el objetivo estratégico sea consolidar un bloque de derecha, que permee el gobierno, los partidos y la sociedad para que, como explícitamente sostendría un ideólogo de esa facción, "las afinidades (entre el gobierno y los empresarios) tiendan a consolidarse" (44).

Y en efecto, una de las estrategias adoptadas por el gobierno y el partido oficial para contrarrestar la fuerza emergente del neopopulismo (término que aludía a la nueva dirigencia empresarial del PAN), fue el llamado por algunos analistas neopopulismo, que se refería a la designación de candidatos empresarios o muy cercanos a las posiciones de los empresarios radicales (45). Puede decirse además, que la beligerancia de los populistas abrió espacios a otras fuerzas empresariales tanto de la facción tecnocrática (que entonces era vista como moderada), como a otros sectores que pretendían ganar mayores espacios en el sistema político vigente. En este contexto se inscribe la creación de la Asociación Nacional de Promotores del Desarrollo, como parte de la CNOP (Confederación Nacional de Organismos Populares), que agrupa a empresarios en el PRI, así como las candidaturas a puestos de elección popular de dirigentes de organismos empresariales tradicionalmente alineados con el gobierno como la Canacindra (46).

La ambición de la facción populista, enfrentaba severos límites, no obstante su importancia y sus efectos prácticos en un avance sustancial de la derecha mexicana. La unidad formal y sustantiva de poder económico y poder político que demandaron, representaba un caso límite para la existencia del estado

mexicano, sobre todo porque no pudo desprenderse, como lo hizo el PRI en su relación con los empresarios, de su tradición corporativa, a pesar de su rechazo explícito a un modelo de este tipo y de nombrar su participación política como una acción ciudadana, ya que además del PAN y diversos organismos cívicos políticos como el DHIAC, los propios organismos patronales de los populistas fueron los foros principales de una convocatoria a la acción política, y sus dirigentes activos participantes de las contiendas electorales.

En contra de un liderazgo de la facción populista actuó también su vinculación explícita con el PAN, que la colocaba en la oposición obstaculizando sus negociaciones con el gobierno a la manera en que lo hiciera la facción tecnocrática.

Más aun, el reencuentro de los empresarios y el PAN no fue del todo fácil. Conflictos en el seno del partido derivaron de esta nueva presencia empresarial provocando escisiones (como fuera el caso de la corriente solidarista); se argumentaba, no sin razón si se observan los cambios de "uniforme" de última hora, que los empresarios sólo buscan la consecución de sus propios intereses. Había además insatisfacción de parte de los propios dirigentes empresariales. En este sentido afirmaba José Luis Coindreau (expresidente de la Coparmex y exlíder de la Canaco de Monterrey) que "los empresarios han encontrado en el PAN una representación que puede defender sus derechos, pero no gobiernan al partido", de aquí su búsqueda de un "liderazgo empresarial" ante "el despertar cívico de la población" (47).

VIII.4. Una terapia a fondo.

"No podemos tampoco negociar los valores de moral social y la libertad educativa, que son los cimientos de la cultura", afirmaría un dirigente de la Coparmex (48).

Se ha visto que como parte de su demanda de democratización, la facción populista hizo un llamado al fortalecimiento de la sociedad civil "atrofiada" por el intervencionismo estatal y el "absolutismo presidencial", y promovió la "vertebración de la sociedad" a través de los "organismos intermedios", con el objetivo de articular las inquietudes sociales, al mismo tiempo que intentó atacar el problema desde su raíz, esto es, al nivel de la formación y difusión de los valores.

A diferencia de otras corrientes empresariales cuya hostilidad al estado intervencionista se circunscribe a demandas de privatización de las empresas estatales, liberación de controles gubernamentales y efectiva participación en las decisiones, para la facción populista el problema es más profundo: exige poner bajo control los valores que norman la vida social: "Sólo los valores profundos de la cultura pueden orientar el desarrollo económico en función de la sociedad y de la dimensión trascendente del hombre... (hay) que profundizar las relaciones que existen entre la economía y la ética social" (49).

Lo que distingue la nueva ofensiva ideológica en su carácter estratégico y no meramente táctico como en el pasado, ya que se promueve la transformación misma de los valores que han normado las relaciones entre el estado y la sociedad y no sólo un cambio en sus contenidos, y en tanto que los empresarios trascienden -al

menos como estrategia discursiva- sus puros intereses específicos, proyectándose en la esfera política y en la esfera social con un lenguaje más universal en el marco del cual se establece como equivalente el interés privado (empresarial) y el interés general.

Aun cuando el empresariado había ya alcanzado una gran influencia social a través de su ingerencia en la cultura y los medios de comunicación, es de destacarse ahora la instrumentación de campañas expresamente dirigidas a la promoción de valores y orientadas a establecer un nuevo orden ideológico en el que se privilegian principios fundados en la propiedad privada, la familia y la religión.

A la manera de los nuevos movimientos liberales en otros países, los populistas recurren a las oposiciones tajantes para interpretar y juzgar las más variadas acciones políticas -reduciendo su complejidad-, y combinan un peculiar subjetivismo y economicismo.

Así, como en la Libertad de elegir de los Friedman (50) (sólo para mencionar un ejemplo representativo), quienes reconocen que sólo hay dos caminos posibles: una tendencia hacia una libertad más amplia y una acción estatal limitada, o la tendencia hacia un gobierno omnipresente y monopolístico "de acuerdo con el espíritu de Marx y Mao", los populistas plantean la tendencia hacia el estado liberal democrático o la tendencia hacia el estado "totalitario" (véase apartado 1 en este capítulo). Comparten también la idea de los Friedman, de que si "la opinión pública" se inclina a una tendencia determinada, "la política económica la seguirá" y modificará la "conducta de la gente" hacia una "revolución cívica"

(51). Por ello, los populistas convocan a una "acción cívica" y entre los objetivos de su "lucha ideológica" proponen "la fabricación de una imagen pública favorable" (52), y bajo el concepto del "carácter arrollador de la opinión pública", se proponen la conformación de una "opinión pública correctamente proyectada" (53).

Como en el discurso de los liberales, lo económico, con sus diferentes referentes como la empresa o el mercado, constituye el eje articulador o el estrato originario de procesos de naturaleza variable (por ejemplo, política o social), y entienden cualquier sistema tomando como paradigma el modelo de funcionamiento del mercado (54). En este sentido hablan, respecto al campo ideológico, de la "rentabilidad social del mercado político de ideas y preconceptos" (55).

Los populistas, sin embargo, han enriquecido el lenguaje y la acción de los liberales tecnocráticos mediante su apelación a la democracia y la recuperación de sus tradiciones conservadoras.

Como antes se apuntó (véase apartado 2), en el nivel de la empresa, considerada como "la genuina comunidad", los populistas han propuesto una concepción del trabajador como "persona", dirigida al control de los valores a través de la educación, la recreación y la cultura; para ellos, la "productividad", la "solidaridad" y la "libertad sindical", son condiciones de la "libertad de emprender". Estas concepciones tienen sus antecedentes en el llamado sindicalismo blanco, que frente al oficial o al independiente han fomentado algunos grupos regionmontanos desde hace ya algunas décadas (56). Llama también

la atención. que en su crítica a las grandes confederaciones sindicales, a los sindicatos independientes, a los "líderes sindicales gobiernistas" o a los "representantes socialista o comunistas", los populistas desarrollaron una estrategia discursiva en la cual esos dirigentes están con el gobierno y ellos con el "pueblo trabajador" (57).

En el plano social más amplio, en aras de una renovada responsabilidad social y una nueva responsabilidad cívica, los populistas junto con el PAN y la jerarquía eclesiástica, han promovido o se han involucrado en una amplia gama de movimientos sociales de derecha con temas tan diversos como la batalla contra los impuestos, o el aborto, la defensa de la educación privada o el desagravio de los símbolos patrios y religiosos, destacándose como elemento novedoso, su intervención en movimientos cívicos por la defensa del voto (58). Es de señalarse al respecto, que destacados dirigentes de la facción populista vinculados de manera muy abierta con el PAN, como Alfredo Sandoval (presidente de la Coparmex en el periodo 1984-1986, y con intereses en la industria poblana) o Rogelio Sada Zambrano (del Grupo Vitro de Monterrey), fueron miembros activos de los movimientos anticomunistas de los años cincuenta y sesenta. El primero, ligado al Frente Universitario Anticomunista, y el segundo, a la Cruzada Regional Anticomunista, además de miembro destacado de la Usam y de asociaciones tales como el Club Internacional de la Buena Vecindad. Estos dirigentes, han promovido nuevos organismos que han incorporado tanto las doctrinas de la libre empresa como la lucha por la democracia. Son los casos del Ejército Democrático

del Norte y el Frente de Solidaridad Empresarial en Monterrey (SE), o la más antigua y de carácter nacional Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana (Dhiac), organización de la que fuera presidente Sandoval en el periodo 1984-1988, que lo mismo propone la movilización de los contribuyentes, que participa en los movimientos católicos, en la defensa del voto, o en la promoción de la "desobediencia civil" al lado del PAN.

En este contexto ideológico político, se han revivido viejos fantasmas, como el de la educación pública, cuyos orígenes se remontan al diecisiete, cuando se alienta un movimiento para oponerse a la aprobación del Artículo Tercero de la Constitución y se crea la Unión Nacional de Padres de Familia cuya historia ha estado muy ligada con la Coparmex.

La ofensiva contra la educación se levanta ahora contra la "revolución educativa" lanzada por la Secretaría de Educación Pública en los inicios del sexenio, y da lugar a una serie de movilizaciones en ciudades capitales de los estados de Nuevo León, Jalisco, San Luis Potosí, Guanajuato, Sinaloa y el Estado de México; en las que los dirigentes populistas y sus organizaciones participan activamente.

Aunque la revolución educativa ha sido el móvil para la revitalización del viejo movimiento opositor a la educación impartida por el estado, la ofensiva empresarial desborda esta polémica: se orienta hacia la imposición de principios de orden de índole conservador, partiendo del diagnóstico de que los problemas actuales no son sólo económicos y de que hay una relación

necesaria entre economía, ética y política en la que la educación constituye un elemento central.

Se afirma así que "la tendencia monopólica en la educación contra la libertad y el derecho y el trastocamiento de los valores fundamentales morales, religiosos y sociales en programas educativos, no pueden dar como resultado el florecimiento de la libertad de emprender ni la maduración política" (60). Esta concepción del problema incluye una visión preventiva: "Si queremos evitar problemas en el futuro -sostiene el dirigente de la Concanaco-, actuemos hoy, paralelamente a los otros trabajos que realizamos, en el terreno de la formación de la niñez y la juventud mexicanas" (61).

Con una nueva estrategia de acción, los populistas han demandado en particular participar en los organismos oficiales para determinar las políticas educativas y el contenido de la enseñanza, a fin de incidir -dicen- en las decisiones que "competen al pueblo", de "adecuar la educación a las necesidades de la producción" y de vigilar la "neutralidad ideológica" de la educación pública, contrarrestando "el pensamiento socialista, estatista o materialista", "desterrando los prejuicios contra la libre empresa" y "acabando con el ateísmo", en cuyo contexto -sostienen- "la moral trascendente no tiene sentido". De acuerdo con sus planteamientos, a esta acción deben corresponder organismos (de alumnos, profesores, profesionistas, etc.) que "suplan a los de naturaleza potencialmente conflictiva".

En la reunión nacional de los dirigentes del comercio realizada en Hermosillo, Sonora, en enero de 1936, se sostuvo

además que las escuelas de educación superior "se han convertido en focos de adoctrinamiento para la subversión, el motín y aun la guerrilla", que en ellas priva el "relativismo, (el) materialismo, (la) ruptura generacional, (el) desprecio a la tradición y la formación de malos hábitos: vicios". Se hace entonces un llamado al empresariado para "asumir y ejercer la responsabilidad social de la empresa promocionando empresas educativas, apoyando universidades privadas y defendiendo la libertad de emprender", con el objeto de "inducir la práctica de valores trascendentes" tales como "veracidad, honestidad, caballerosidad, femineidad, hombría", etc. (62).

De acuerdo con las intervenciones, programas y conclusiones de la facción populista, expresados en las asambleas nacionales anuales de la Coparmex, la idea directriz es que la economía social de mercado, supone la permanencia de los valores culturales y por tanto la recreación de una moral que despeje las "deformaciones" desarrolladas por un largo periodo de intervencionismo estatal económico, político y educativo, que es opuesto a un "orden natural".

Como parte de sus estrategias, se proponen también restituir los principios y derechos de la familia, considerada "la institución más sólida y más valiosa", y a cuyo deterioro -dcien-, ha contribuido el gobierno con su "educación laicisante - incluyendo la sexual-", con sus campañas contra el SIDA, que fomentan -sostienen- "los vicios, los desórdenes sexuales, los crímenes de las mujeres que abortan", que atentan en suma "contra la cultura del pueblo" (!) el denigrar la concepción del padre, de

la madre, del ambiente familiar, de la importancia del nacimiento del hijo, y al impedir la transmisión y educación de los "valores tradicionales".

Por último, entre las actividades de la facción populista son de mencionarse las campañas explícitamente dirigidas a la promoción de valores. A través del radio es de mencionarse la campaña tendiente a ampliar el concepto de sector privado, con la proposición de que "la iniciativa privada somos casi todos". En la televisión, son de mencionarse las campañas orientadas a revalorar la iniciativa privada con la propuesta de "empleáte a ti mismo", así como las dedicadas a la familia.

La propuesta dirigida a ampliar el concepto de iniciativa privada contienen tres implicaciones básicas: en primer lugar, al estar asociada con la "libertad de elegir" de los "consumidores", intenta dar vigencia a los principios de orden liberal que operan sobre la distinción entre productores y consumidores; en segundo lugar, entiende las relaciones sociales como una oposición entre lo privado y lo público, redefiniendo sus fronteras en el sentido de ampliar sensiblemente el primero, y por último, se dirige a ensanchar las bases sociales de la clase al crear una amplia identidad de intereses estableciendo una equivalencia entre sociedad e iniciativa privada.

La campaña de "empleáte a ti mismo", alude por su parte al mito del individuo, producto de su propio esfuerzo, en el marco de la libre empresa; esta campaña, asociada a un "gracias a dios tengo trabajo", evoca de manera muy clara la síntesis liberal conservadora de los populistas.

La difusión de los valores de la libre empresa ha sido alternada con campañas en pro de la familia. Así, como corolario de una escenificación que destaca la bondad del parentesco (refiriéndose al padre, a la madre, al tío, al hermano o al abuelo) se afirma que: "Ser un tío así o tener un tío así, es una de las dichas que debemos "aquilatar", es una de las dichas más grandes de este mundo. Lo mejor de nuestra vida queda en familia. Mantengámosla unida".

VIII.5. La ideología empresarial: ¿Un caso de conservadurismo liberal

La crítica del empresariado mexicano a la intervención del estado se inscribe, coincide y se nutre de un movimiento más amplio -el neoliberal- que describe la presente crisis como una crisis del estado intervencionista, del estado benefactor o del estado social, y que como principio general busca vigorizar las fuerzas del mercado. De manera explícita, la facción radical se ha autodenominado defensora de la escuela de la teoría social de mercado.

Junto con este movimiento neoliberal ha florecido también, más allá de nuestras fronteras el llamado neoconservadurismo, y a partir de la segunda mitad de los años setenta se ha desarrollado la ideología del "conservadurismo liberal", o de manera más laxa, un nuevo movimiento de derecha (63).

Estos movimientos presentan peculiaridades nacionales muy diversas, sin embargo parece pertinente comparar sus expresiones más características con la ideología de la facción radical, y más específicamente de la facción populista.

En términos generales puede decirse que a la manera del conservadurismo liberal, la facción populista busca el apoyo del pensamiento neoliberal en su lucha contra la intervención estatal, al mismo tiempo que -inspirado en sus propias tradiciones conservadoras y con un fuerte apoyo en ideologías anticomunistas- trata de articular un frente que vaya más allá de las diferencias de clase y de partido para abordar asuntos sociales y morales. Un ejemplo ilustrativo de esta articulación ideológico política de carácter internacional, fue "La Declaración de San Diego", bajo los auspicios del Consejo Internacional de Seguridad, en la que se recomendaba al presidente Miguel de la Madrid "vigorizar las fuerzas del mercado" y "demostrar mayor comprensión respecto a la preocupación de los Estados Unidos por la penetración en el Hemisferio Occidental de fuerzas hostiles a la seguridad de la región". Esta declaración estaría firmada, entre otros, por altos jefes retirados de las fuerzas armadas norteamericanas, empresarios mexicanos (como Alejandro Gurza de la Coparmex y Jacobo Zidenweber, exdirigente de la Concamin), un representante de la banca internacional, el expresidente del PAN y Luis Pazos, entusiasta promotor de una nueva "literatura política" de derecha (64).

Pero a diferencia de los movimientos conservadores que se apoyan en el diagnóstico de "una crisis de gobernabilidad" causada por los peligros actuales y potenciales de la democracia (65), la facción populista aspira a una democracia que ha sido irrupida por el creciente intervencionismo estatal, que ha aplastado a la sociedad civil y que ha impedido el florecimiento de la democracia

liberal. Coincide sin embargo con dos aspectos de la terapia que se propone moderar la democracia: en lo que concierne a la sociedad aspira al control de intereses, reivindicaciones y orientaciones culturales y morales desde el nivel de su formación (66), mientras que en lo que respecta a las funciones gubernamentales tiende a la flexibilización de los controles corporativos, entendida en términos de una "despolitización" de las decisiones, que incluye el desmantelamiento del poder económico y político de los sindicatos y del estado interventor (67).

Parecería entonces que la acción empresarial estaría orientada a prevenir los peligros de la democracia liberal a la que aspira mediante el control del "mercado político de ideas y preconceptos", de una democracia bipartidista y de la implantación de nuevas fórmulas corporativas. Como los nuevos liberales y conservadores desconfían de los políticos y de las instituciones políticas, pero a diferencia de éstos ellos mismos se proponen como protagonistas de una nueva institucionalidad: "Es hora de asumir -claman sus dirigentes- quehaceres políticos". De esta manera violan la máxima liberal conservadora que en palabras del propio Friedman afirma que "la combinación de poder político y económico en las mismas manos es una fórmula segura para llegar a la tiranía".

La facción tecnocrática por su parte, no obstante su importancia económica y política, enfrenta severos límites para ganar el liderazgo de la clase, debido en gran medida a su carácter excluyente (su dirigente afirmaría que son 300 los

empresarios que manejan los destinos de la clase); al inmediatismo de sus intereses, manifiesto en sus limitadas capacidades de inversión que tienen como contraparte una actividad fuertemente especulativa que condujo a la histórica caída de la bolsa de valores a finales de 1987, y a los nuevos dilemas implícitos en el sometimiento del desarrollo nacional al mercado externo. Sus dirigentes han sido cuestionados no sólo por los sectores de la vieja pequeña y mediana industria ahora marginados, sino por los propios populistas quienes consideran que sus estrechas relaciones con el gobierno les impiden defender los derechos de la clase en su conjunto y los han acusado de "traidores" y hasta "comunistas" (68).

Sin embargo puede decirse que la nueva facción radical, a pesar de las dificultades que enfrenta ya no se diga para ejercer un liderazgo social sino el de la propia clase, habrá de ser considerada en cualquier cálculo político, sobre todo por las tendencias que apuntan, tanto en el orden interno como externo y desde muy variadas perspectivas político ideológicas, a enterrar el viejo estado interventor y el viejo corporativismo.

Síntoma de su importancia y de que las condiciones ideológico institucionales cambiaron en este periodo, fue el comportamiento empresarial en una coyuntura como la de la sucesión presidencial, enriquecida por un nuevo movimiento político, el movimiento cardenista, y al que sin duda contribuyó dicho comportamiento que, frente a la beligerancia mostrada a lo largo del sexenio y las demandas de cambio, en general el empresariado optó por la disciplina y se pronunció por la continuidad.

NOTAS

CAPITULO VIII

- (1) El término "populista" es usado aquí de manera meramente descriptiva. Está tomado de los analistas del Seminario sobre Hegemonía realizado en Londres, Inglaterra en el período 1980-1982, quienes intentaban caracterizar los modelos políticos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan apoyados en el concepto de "populismo de derecha". Aunque en este trabajo el término no tiene una pretensión analítica se han utilizado algunos parámetros de esos investigadores para especificar las características de dicha facción política; algunos resultados de sus investigaciones sobre ideología de la derecha pueden consultarse en los trabajos contenidos en la Revista Mexicana de Sociología, núm. extraordinario (E), 1981, año XLIII, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1981, bajo el tema "Crítica del neoconservadurismo", principalmente los trabajos de Hall, Hunter, Plotke y Mouffe.
- En este trabajo, el término alude principalmente a las estrategias discursivas utilizadas por un sector de la facción radical, el que como se verá más adelante establece como oposición central para entender las relaciones entre el estado y la sociedad el binomio gobierno/sociedad civil e incluso gobierno/pueblo, se caracteriza también por la utilización de un lenguaje más universal y su tendencia a aglutinar bases sociales complejas, e incide en la discusión de asuntos sociales y morales, bajo el argumento de que intenta restituir los valores del pueblo mexicano. Las diferencias entre aquellos movimientos conservadores y el mexicano, se tratan en el apartado cinco de este capítulo.
- (2) Coparmex, Boletín de prensa, s/f.
- (3) Véase Capítulo III.
- (4) Véase Capítulo V.
- (5) Entrevista a M.J. Clouthier por Silva Antonio, Martha, registrada en la Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, de la UAM-I, de la misma autora, con el título "Estado y empresarios en México durante la crisis 1982-1986", México, 1988, pp. 282-305.
- (6) Véanse en particular los discursos de campaña de M.J. Clouthier, como candidato a la Presidencia de la República por el PAN.
- (7) Véanse por ejemplo el "Memorandum" del 14 de septiembre de 1945 que entregaron "los organizaciones representativas de los hombres de negocios" al entonces Presidente de la República, reproducido en Decisión, núm. 87, Edición Especial, mayo de 1986, pp. 12-19.

- (8) Abundan los discursos en este sentido, las citas son del texto de Sandoval, Alfredo (presidente de la Coparmex) (1986a), presentado en la Primera Reunión Nacional de Representantes del Comercio, Servicios y Turismo, realizada en Hermosillo, Sonora, los días 23 y 24 de enero de 1986.
- (9) Velasco Arzac, Guillermo (1985), "La microempresa, una estrategia para la recuperación de los mexicanos", discurso pronunciado en la XLVII Asamblea Nacional Ordinaria de la Coparmex, 14-15 de marzo de 1985.
- (10) Sandoval, Alfredo (1986b) "Informe" ante la XLVIII Asamblea Nacional Ordinaria de la Coparmex, 13 de marzo de 1986.
- (11) Sandoval, A., (1986a), *op.cit.* Es significativo e esta renovada voluntad empresarial, la institucionalización en la Coparmex del "Análisis del 1o. de mayo", con el objeto de actualizar la visión sobre los fenómenos del sindicalismo.
- (12) Alusión a la campaña radiofónica del periodo 1983-1986 con ese lema.
- (13) Sandoval, A. (1986a), *op.cit.*
- (14) En el análisis de la Comisión de Relaciones de Trabajo de la Coparmex, del Plan Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1985, se sostiene que la capacitación fuera de los centros de trabajo "tiende a ser abstracta, general, apreciativa, ideologizante y presupone una mentalidad contraria a la productividad". Se señala en el documento, que el programa gubernamental es "dogmático" porque "considera la productividad como instrumento de equidad social". XLVI Asamblea Nacional Ordinaria de la Coparmex, 14-15 de marzo dd 1985.
- (15) Fariás Arizpe, Jorge (1985), "Asociación del personal de las empresas", discurso ante la XLVI Asamblea Nacional Ordinaria de la Coparmex, 14-15 de marzo de 1985.
- (16) Macías Santos, Eduardo (1984), "Proposiciones para la vertebración de la sociedad en la libertad y para el bien común", XLIV Asamblea Nacional Ordinaria de la Coparmex, 9 de marzo de 1984.
- (17) Véase en particular el discurso del presidente de la Concamin, presentado el 2 de febrero de 1983 en los trabajos sobre el Foro de Consulta Popular para la Integración del Plan Nacional de Desarrollo, en Concamin, núm. 750, marzo 1983, México, p. 445.
- (18) Coparmex, Declaración de Principios, noviembre de 1982, México, p. 22.

- (19) El Universal, 30 de junio de 1984.
- (20) Poder Ejecutivo Federal, "Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior", México, 1984, p. 28. (documento).
- (21) Texto aparecido en todos los diarios nacionales el 27 de marzo de 1988.
- (22) Mason, E. colaborador de la revista Decisión de la Concanaco, núm. 79, México, septiembre de 1985.
- (23) Son de mencionarse las siguientes: la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la Subsecretaría de Planeación Industrial y Comercial y la Dirección de Planeación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; la Dirección General de Planeación, Organización y Métodos de la Secretaría de Educación Pública; la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura de la Secretaría de la Reforma Agraria; las direcciones generales de Planeación y de Programación Organización y Presupuesto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; la Dirección General de Programación de Mediano Plazo de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la Dirección General de Programación Presupuesto y Contabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Turismo, y en el Departamento del Distrito Federal desaparecen las secretarías de Planeación y Evaluación, de Estudios Prospectivos, de Planeación del Desarrollo y de Programación y Presupuesto. Datos tomados del cuadro elaborado por Wilde, Roberto "Quién es quién en el recorte", El Cotidiano, año 2, núm. 7, UAM-A, México, pp. 22, 23 y 26.
- (24) González, Claudio X. (1986), presidente del CCE, "Fructífera tarea ha desarrollado el Consejo Nacional Agropecuario", Decisión, núm. 89, junio de 1986, pp. 15-17.
- (25) Son de mencionarse, entre los miembros de elección del CAMECIC representantes de la facción populista: José María Basagoiti del grupo Cigatam y ex-presidente de la Coparmex, Manuel J. Clouthier de la Arrocería el Palmito y ex-presidente de la Coparmex y del CCE, Juan Luis Prieto de Alfa y miembro activo de la Coparmex, Andrés Marcelo Sada de Cydsa y ex-presidente de la Coparmex, y Saturnino Suárez del Grupo Ica y ex-vicepresidente de la Coparmex.
- (26) Véase al respecto la historia que reconstruye Caso Borcht, Jorge (1986), "El sector financiero privado es indispensable para una economía libre", Decisión, núm. 87, mayo de 1986, Edición Especial, pp. 78-93. El autor es consejero propietario de Operadora de Bolsa, S.A. y exdirigente de la AMCS.

- (27) De manera meramente indicativa puede señalarse, que en 1984 y 1985, las casas de bolsa tuvieron índices de capitalización del orden del 101% en el primer año y de más de 200% en el segundo (*idem.*, p. 92). Por otra parte, por ejemplo, el ahorro canalizado a través del mercado de valores pasa del 4% del total en 1980 al 14% en 1986. Es de mencionarse, la entrada en operación en 1984 de las sociedades de inversión de renta fija, y la inclusión en la ley de sociedades de inversión, de un capítulo respectivo a las sociedades de inversión de capital de riesgo; ambos tipos de instituciones, bajo la administración de las casas de bolsa (Heyman, (1986), pp. 245-246).
- (28) Véase Capítulo V y desde una perspectiva histórica Carton de Grammont, H. (1987) y Tirado, R. (1986).
- (29) Clouthier, Manuel J. (1984), "Panorama agropecuario", XLIV Asamblea Nacional Ordinaria de la Coparmex, 9 de marzo de 1984.
- (30) González, Claudio X. (1986), op.cit.
- (31) Suárez, Saturnino (1984), vicepresidente de la Coparmex, "Proposiciones para la vertebración de la sociedad en la libertad y para el bien común, sectores industrial, comercial y de servicios", XLIV Asamblea Nacional Ordinaria de la Coparmex, 9 de marzo de 1984.
- (32) Sada Zambrano, Rogelio (1986), "La acción individual, motor de la grandeza de México", DECISION, núm. 26, abril de 1986, pp. 25-26.
- (33) Suárez, Saturnino (1984), op.cit.
- (34) Sandoval, Alfredo (1985), "Sesión de apertura", XLVI Asamblea Nacional Ordinaria de la Coparmex, 14-15 de marzo de 1985.
- (35) Sandoval, A. (1986b), op.cit.
- (36) Macías Santos, E. (1984), op.cit.
- (37) Véase más adelante el apartado 4.
- (38) En el artículo de Salcido, Edgardo (1986), bajo el tema "El empresario y su entorno: un reto a la modernización", se mencionan sólo como ejemplo: "el programa de la fundación Eanemex en aspectos ideológicos y culturales, de la fundación Televisa en la difusión de la cultura, del Grupo Bailleurs en la fundación y operación del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), de Don Carlos Trouyet en los primeros años de la Ibero, de Condumex en la historia de México..." (p. 44). DECISION, núm. 29, junio de 1986, pp. 40-44.
- (39) Macías Santos, E. (1984), op.cit.

- (40) Sandoval, A. (1986b), op.cit.
- (41) Sada Zambrano, Rogelio (1986), op.cit.
- (42) Sobre la participación empresarial en los procesos electorales véanse: Luna, M. y Tirado, R. (1985) y los siguientes trabajos: Luna, M., Tirado, R. y Valdés, F. "Los empresarios y la política"; Aziz Nassif, A. "Neopopulismo y neopopulismo en Chihuahua"; Inchaústegui, T., "Los empresarios y el proceso político electoral de 1985", y Patiño Tovar, E., "El movimiento empresarial en Puebla: 1973-1984", en Pozas Ricardo y Luna, Matilde (editores) (1989) así como Guadarrama, G. (1987).
- (43) Se alude al texto de Krauze, E., bajo el mismo título, cuya versión corta fue ampliamente difundida por la Coparmex, algunos círculos de la Iglesia, sobre todo de provincia, y el periódico El Novedades.
- (44) Bravo Mena, L.F., El Heraldito, 15 de octubre de 1983.
- (45) Azziz Nassif, A. op.cit. y Tirado, R. y Luna M. (1987).
- (46) El caso más sonado fue el de Juan José Moreno Sada a finales de 1987, quien a unas semanas de haber dejado su cargo como presidente de la Canacintra, fue nominado como candidato a diputado.
- (47) Proceso, núm. 408, 27 de agosto de 1984, p. 12.
- (48) Sada Quiroga, Héctor. Decisión, núm. 79, septiembre de 1985, pp. 35 y 36.
- (49) Idem.
- (50) Friedman, M. y Friedman, R. (1980), España. En particular véase el Capítulo 10, con el tema "Las cosas están cambiando", pp. 391-427.
- (51) Idem.
- (52) Salazar Larrain, A., "Función social de la IF" en Decisión, núm. 84, febrero de 1986, p. 28.
- (53) Sada, A.M., expresidente de la Coparmex, en Decisión, mayo de 1983, p. 47.
- (54) Los Friedman de manera explícita afirman que Libertad de elegir trata el sistema político de un modo simétrico al económico. Ambos se consideran mercados en los que la resultante se determina a través de la interacción de personas que persiguen sus propios intereses individuales ("entendidos con un criterio amplio"), en vez de los

objetivos sociales que los participantes (gubernamentales o representantes de la sociedad) juzgan ventajosos enunciar. Friedman y Friedman, op.cit., p. 10.

- (55) Salazar Larrain, A., op.cit.
- (56) Sobre el sindicalismo blanco véase Vellinga, Meno (1979).
- (57) Consultense principalmente los discursos de M.J. Clouthier como candidato a la Presidencia de la República en La Nación, órgano de difusión del Partido Acción Nacional.
- (58) Para una relación y descripción de las intervenciones empresariales en los movimientos sociales del periodo 1982-1985, véase Luna, M.; Tirado, R. y Valdés, F. (1989), op.cit.
- (59) Sobre estos nuevos organismos véase El Cotidiano, núm. 18, UAM-A, pp. 36-40.
- (60) Sada Quiroga, H., Decisión, núm. 79, septiembre de 1985, pp. 35 y 36.
- (61) Madáhuar Cámara, N., dirigente de la Concanaco, Decisión, núm. 86, abril 1986, p. 22.
- (62) Velazco Arzac, G., "Vitalizar asociaciones y cuerpos intermedios ante el monopolio educativo", en Decisión, núm. 87, mayo 1986, Edición especial, pp. 118-128.
- (63) Véanse al respecto, los trabajos reunidos en la Revista Mexicana de Sociología, Número extraordinario (E) (1981), bajo el tema "Crítica del neoconservadurismo". Y en particular sobre el "conservadurismo liberal" el trabajo de Mouffe, Ch., "Democracia y nueva derecha", pp. 1829-1846.
- (64) The New York Times, Sunday, April 13, 1986.
- (65) Es tal vez el libro más representativo de esta posición el de Croizer, M.J., Huntington, S.P. y Watanuki, J. (1975).
- (66) Offe, C. (1981), en su análisis sobre "ingobernabilidad" distingue dos estrategias que intentan atacar el "problema" de la democracia: una, dirigida a desviar las reivindicaciones que rebasan los límites del estado social hacia los mercados, y la otra, que en combinación con ésta se dirige a las instituciones de control social, pp. 1851-1852.
- (67) Sobre la tendencia al neocorporativismo como alternativa a la crisis de gobernabilidad véase Wolfe, A. (1980), pp. 349-374.
- (68) Véase al respecto, bajo los conceptos de "duros" y "blandos". Barranco Chavarria, Alberto, "Empresa", La Jornada, 23 de enero de 1989, México.

CONCLUSIONES

Con un interés clave en el conocimiento de la participación empresarial en el escenario político nacional, en este trabajo subyace la preocupación por desagregar categorías tan abstractas como las de estado, burguesía y crisis de hegemonía, las que si bien constituyen un punto de referencia para el análisis, son insuficientes para capturar la complejidad de los procesos políticos involucrados en las relaciones entre el gobierno y los empresarios.

Esa desagregación responde a una concepción del estado como constituido y como constitutivo de relaciones sociales, en la que el estado y la sociedad civil son irreductibles pero se condicionan mutuamente. En un nivel de abstracción menor se identificó así al régimen político (en tanto que concepto propio del estudio de una formación social) como un conjunto de principios de organización y de valores que norman las relaciones entre el estado y la sociedad y que configura un espacio de lucha política. Esta definición delimitaría el campo de interés del trabajo: el de la morfología de la política, así como el enfoque predominante, el cual se definió como político institucional (por la referencia a los principios de organización) y político ideológico (por la referencia a los valores o a la cultura política).

El estudio de la morfología de la política así planteado tuvo tres consecuencias metodológicas: un énfasis en el cómo del estado, a diferencia de otros planteamientos que parten de las preguntas quién, para quién, por qué o para qué el estado, y bajo

el presupuesto de que las instituciones y los valores son parte constitutiva de la realidad social; la consideración de una heterogeneidad del estado y del empresariado inscrita en relaciones de poder, y un énfasis en los procesos de crisis y transformación, en este caso del régimen político y del empresariado como fuerza política, desde la perspectiva de una relación íntima pero irreductible.

De manera más específica, el régimen político se concibió como un entramado institucional o una articulación compleja de formas de representación, intervención y administración estatal que se sustenta en determinados valores, y se concibió al empresariado en términos de facciones que se definen por sus diferencias político ideológicas con el gobierno y entre sí, así como por sus estrategias de intervención política en los ámbitos económico administrativo, partidario y cívico. Al respecto, se reconoció a las organizaciones empresariales como las entidades políticas más importantes, dadas las características corporativas del régimen político y las preocupaciones principales de este trabajo.

Estos primeros instrumentos de análisis permitieron bajar el nivel de abstracción de la categoría de forma estado, y por la otra, elevar el nivel de abstracción de la noción de empresario, la que resultaba muy general.

En este marco metodológico y conceptual, la investigación desarrollada sobre las transformaciones del régimen político administrativo y del empresariado como fuerza política en México, en el periodo 1970-1987, aborda tres temas principales: el de

crisis y transformación, el de la administración y la política y el de las relaciones corporativas. Dado que la estructura general de la exposición sigue un orden cronológico, el propósito ahora es observar de manera breve las aportaciones en torno a estos temas y las principales limitaciones del trabajo, con el objeto último de señalar algunas líneas de investigación que se desprenden del trabajo.

Crisis y transformación.

Bajo los conceptos asociados de crisis y transformación, un eje central para analizar y comprender las relaciones entre el estado y los empresarios fue el estudio de sus conflictos con el gobierno y del efecto de esos conflictos en el régimen político y en la configuración del empresariado como fuerza política. Estos elementos, constituyeron los criterios de periodización del proceso bajo estudio.

Desde una muy amplia perspectiva histórica, se identificó un conflicto entre el gobierno y los empresarios en torno a los principios de organización y los valores que rigen sus relaciones en el periodo 1970-1976, que adopta la forma de una crisis de racionalidad administrativa, y un conflicto, a raíz de la nacionalización de la banca en septiembre de 1982, que toma la forma de una crisis de representación.

Se trata de conflictos o crisis que no obedecen a una lógica abstracta o externa al régimen, pero que tampoco carecen de fundamento. Sus características se definen en base a las condiciones ideológico institucionales en las que se inscriben, a

la correlación de fuerzas entre los principales actores involucrados y a los proyectos que se enfrentan hasta producir nuevos ordenamientos ideológico institucionales que cambian la perspectiva del conflicto.

El conflicto como criterio de periodización, vinculado a la concepción del régimen como un complejo institucional que articula modalidades específicas de representación, intervención y administración estatal, ha permitido explorar con mayor profundidad elementos de naturaleza política, en particular sobre las modalidades del régimen, así como sobre la intrincada relación entre el empresariado y el poder político. El estudio de esta relación no obstante las valiosas aportaciones de otros autores, había encontrado límites en el privilegio analítico de las funciones del estado o de las fuerzas sociales, las que fueron tratadas como externas a las modalidades del régimen político. De manera específica, para el caso mexicano, se enfatizaron problemas de contenido tales como el carácter de clase, su autonomía o poder relativos.

El trabajo, en suma, incide en el estudio de las modalidades o formas del poder político, bajo el presupuesto que de toda configuración ideológico institucional involucra tendencias a la crisis, la que produce un nuevo complejo institucional y cambios en los valores del régimen. De aquí la emergencia de tres ejes de investigación: el estudio de las fragilidades internas del régimen, el análisis de sus transformaciones y el estudio de las coyunturas de conflicto, todo ello desde la perspectiva de las relaciones entre el empresariado y el poder político.

Se establecieron así cuatro grandes periodos: 1940-1970, 1970-1976, 1976-1982 y 1982-1987, regidos por los temas condiciones-conflicto-condiciones-conflicto, respectivamente, y en donde el periodo 1970-1987 se caracteriza por transformaciones significativas en el régimen político, destacándose la manera en que los conflictos entre el gobierno y los empresarios contribuyeron a la producción de un nuevo ordenamiento institucional y en cambios políticos en el empresariado. El periodo 1940-1970, se caracteriza, comparativamente, por transformaciones menores no obstante los grandes cambios que ocurren en el contenido del pacto social.

El estudio del proceso global así planteado, ha permitido identificar continuidades y cambios en las modalidades de las relaciones políticas, y ha contribuido a definir las tensiones, a desentrañar el significado político y a evaluar las consecuencias de las complejas relaciones entre el estado y el empresariado, tanto desde la óptica de sus conflictos como de sus acuerdos. De manera implícita, se han desechado aproximaciones de corte evolucionista, planteadas por ejemplo en términos de un perfeccionamiento progresivo de los instrumentos de poder del empresariado, de un proceso de politización creciente o de autonomización de la clase respecto del estado, así como aquellas que parten de la identificación plena entre el empresariado y el estado, las cuales, se considera, inhiben la comprensión del conflicto y de los procesos de cambio.

Esta visión tiene, sin embargo, al menos dos limitaciones: el alto nivel de agregación del periodo 1940-1970 y la exclusión de

otro tipo de procesos que pudieran contribuir a una comprensión más amplia del tema. La primera, es en parte consecuencia de la escasez relativa de estudios históricos del empresariado y afecta el seguimiento más fino de las continuidades y cambios que operan en la relación entre los empresarios y la política. Temas tales como el conflicto entre el gobierno y los empresarios en el periodo del presidente López Mateos y la creación de nuevas condiciones que derivan de ese conflicto; el estudio de la emergencia de nuevas organizaciones empresariales o la transformación de las existentes; el estudio de la influencia social del empresariado a través de la educación, la comunicación y la cultura, o el estudio más profundo de la correlación entre cambios en la forma y en el contenido del régimen político, son temas que sin duda contribuirían a una visión más desagregada del periodo y a un análisis más complejo de las continuidades y cambios en las normas que rigen las relaciones entre el estado y los empresarios. Respecto a la segunda limitación, aspectos relacionados con cambios en el modelo de acumulación, con cambios en las relaciones obrero patronales y una consideración más amplia en cuanto a los diversos tipos de actores involucrados, permitirían una visión más completa del problema.

La administración y la política.

La definición del régimen político como un conjunto de estrategias dominantes de intervención, representación y administración estatal que se sustenta en determinados valores, condujo al reconocimiento, en el régimen político mexicano del

periodo 1940-1970, del dominio de relaciones político administrativas. Más allá de la naturaleza intrínsecamente política de la administración estatal, el aparato administrativo constituyó un sitio privilegiado del quehacer político empresarial en el marco de un régimen presidencialista, de un estado interventor, de estrategias de representación corporativa y clientelista y de una estrategia ad hoc de formulación de políticas públicas, elementos todos estos, que produjeron una indistinción entre tareas económicas, políticas y administrativas, o en otros términos, entre la política y las políticas. De aquí el acento en el ámbito político administrativo que recorre todo el texto.

En esta configuración institucional, dos presupuestos del estado capitalista quedaban en entre dicho: la separación formal entre poder económico y poder político que se realiza a través de la democracia representativa (la ciudadanía, el balance de poderes y la política de partidos) y entre tareas administrativas o técnicas y tareas políticas.

Se observó que no obstante el incumplimiento de estos presupuestos constituyó una fuente de tensión a lo largo de todo el periodo bajo estudio, resultaba irrelevante hablar de un estado en crisis permanente. Retomando la idea que algunos autores habían venido manejando respecto al hecho de que no en todos los casos la democracia representativa es la mejor cobertura política del capitalismo, se reconoció que en el caso mexicano la separación formal entre poder económico y poder político se instituyó a través de un pacto corporativo de carácter

macrosocial, que ideológicamente se fundamenta en la idea de un equilibrio de poder entre los llamados factores de la producción: el capital y el trabajo. Dicho equilibrio, se sustentó en el reconocimiento de los sectores populares como actores políticos legítimos incorporados al partido oficial, y como contraparte, en el confinamiento de la representación empresarial al ámbito económico administrativo. Se observó asimismo, que el éxito económico de aquellos años constituyó un soporte ideológico de gran importancia del régimen así configurado. De este planteamiento surgen dos temas centrales a los que se hará referencia más adelante: el de las estrategias corporativas que alude al estudio de las estrategias de concertación de base corporativa y al estudio de las organizaciones empresariales desde la perspectiva de sus relaciones con el gobierno, con la sociedad y con los partidos políticos, y el estudio de los cambios en los valores, en los fundamentos de legitimidad del régimen.

Por su parte, la distinción entre administración y política, condujo a la identificación de una composición compleja del régimen político administrativo bajo la que se exploran los siguientes temas: el de los factores de unidad de la organización burocrática; el de las estrategias de formulación de las políticas públicas y sus criterios de decisión; el de la politización de la administración y la tecnocratización de la política; el de la heterogeneidad del aparato administrativo, y el de la relación entre el aparato administrativo y el congreso. Desde estos temas, se observan la articulación entre las formas de representación, intervención y administración estatal, siempre desde la

perspectiva de las relaciones entre el gobierno y los empresarios, y en particular de las normas que rigen esas relaciones.

En cuanto a la organización burocrática se distinguieron tres parámetros analíticos: la cohesión, relativa al grado de unidad de la burocracia política; la coherencia, referida de manera específica al grado de distinción entre tareas políticas y administrativas o técnicas, y la consistencia, en este caso referida al grado de correlación relativa entre intereses públicos (o propios de la acción gubernamental) e intereses privados (empresariales). Se observó que si bien en el régimen político del periodo 1940-1970 privó un alto grado de incoherencia como consecuencia de una estrategia ad hoc de formulación de políticas públicas que no respondió ni a reglas rígidas de decisión o acuerdo, ni a reglas políticas provenientes del sistema de partidos, ni a metas preestablecidas dadas las limitaciones de la planeación, sino principalmente a condiciones económicas y políticas externas al régimen, había sin embargo una fuerte cohesión entre la burocracia política, regida por el sistema presidencialista, y una alta consistencia mediada por el régimen corporativo y clientelista. En estas condiciones, la intervención estatal se caracterizó entonces por una acción subsidiaria en detrimento de sus actividades estratégicas o de más largo alcance.

En base a diversos trabajos y bajo la guía de conflicto entre el gobierno y los empresarios del periodo 1971-1976, se identificaron un conjunto de tensiones. En primer término, no obstante la cohesión y consistencia de la organización burocrática, la incoherencia del aparato administrativo tendió a

una politización perversa y a una particularización de la toma de decisiones, afectando las funciones generales propias del gobierno; se generó una tensión entre el carácter rector de la intervención económica del estado y su carácter subsidiario; así como entre un corporativismo estatal y otro privatista, este último orientado a la apertura de espacios estatales a intereses privados organizados. Por último, destaca la heterogeneidad de la burocracia y el empresariado, que da lugar a la constitución de un poder, el del eje financiero integrado por los sectores público y privado respectivos, con una gran influencia en las decisiones sobre las estrategias de desarrollo, que incluso pone límites al régimen presidencialista.

La violación a la práctica institucionalizada de las consultas con los empresarios, en el caso de una reforma fiscal que intentaba promover el nuevo gobierno instalado en diciembre de 1970, la que además implicó la transferencia de funciones que el eje financiero venía realizando a la Secretaría de la Presidencia, produjo, junto con los primeros síntomas de una larga crisis económica que afectó uno de los pilares de legitimidad del régimen -la eficiencia económica-, y un intento gubernamental de reafirmar el carácter rector de la intervención estatal, un intenso conflicto entre el gobierno y sectores empresariales. Este conflicto o crisis entre el gobierno y los empresarios, se caracterizó por una politización excesiva del aparato administrativo con la que aparecen las tensiones del régimen y la ruptura de los equilibrios precedentes, que afecta las relaciones

entre la administración y la política, los valores del régimen y las relaciones corporativas.

La politización crítica del aparato administrativo antecede a las reformas política y administrativa del periodo 1976-1982. La primera, sienta las bases para la instrumentación de una política de partidos y la segunda recrea una nueva configuración político administrativa, la que no obstante la reforma política y la ampliación de las facultades del poder legislativo sobre el ejecutivo, vuelve a colocar al aparato administrativo en el corazón del sistema político. Esto es así porque a las tensiones en la cohesión de la organización burocrática corresponde la creación de poderoso organismo: la Secretaría de Programación y Presupuesto, y a su inconsistencia o desfazamiento crítico entre intereses privados y decisiones públicas, un acuerdo de carácter productivista y privatista que vulnera sensiblemente los intentos por recrear un sistema nacional de planeación.

La acción gubernamental, en el periodo previo sometida a la lógica del conflicto, se rige entonces por normas de eficiencia económica y eficacia técnica articuladas en torno a ese sistema nacional de planeación y sustentadas en una política petrolera y de endeudamiento externo. Las fragilidades del nuevo régimen político administrativo saltan a la vista. Hacia finales del sexenio del presidente López Portillo se reedita la crisis de racionalidad administrativa del periodo previo, que desemboca en la nacionalización de la banca, la que produce una suerte de vacío institucional, dada la importancia estratégica del eje financiero, y que se expresa como una crisis de representación.

Respecto a la primera fase del conflicto, la de la crisis de racionalidad administrativa, podría decirse que a la incoherencia de la organización burocrática responde la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que intenta legitimar la acción gubernamental mediante la renovación moral, que se dirige tanto a atacar la corrupción como a sostener el concepto de austeridad, y que introduce criterios de contabilidad en la toma de decisiones relativos a la inversión pública; asimismo, la "planeación democrática" se eleva a rango constitucional, fortaleciendo por esta vía el poder del ejecutivo y en particular de la Secretaría de Programación y Presupuesto como una superagencia gubernamental. Frente a la inconsistencia, se produce un acuerdo básico entre el gobierno y los empresarios bajo el concepto de "realismo económico". Este acuerdo en materia de política económica, involucra un cambio sustancial en las estrategias de desarrollo: destaca la disolución del estado interventor -al menos tal y como se desarrolló- y la reorientación de la producción hacia el mercado externo, que repercuten en la acentuación del carácter subsidiario del estado pese a la reafirmación constitucional de la rectoría del estado. Desde la perspectiva empresarial, sin embargo, este acuerdo resulta insuficiente para garantizar su participación efectiva en la toma de decisiones, demandan por ello, cambios profundos en la forma del régimen político en su conjunto: en sus principios de organización y en sus valores.

También en cuanto al tema de la administración y la política se exploran en el trabajo dos procesos: el de la politización de

la administración propio del periodo 1940-1976 y el de la tecnocratización de la política correspondiente al periodo 1976-1987. Este último, se fundamenta en la adopción gubernamental de la distinción empresarial entre criterios políticos (o "populistas") y criterios "técnicos" para la toma de decisiones. Los primeros, están asociados a la participación de los sectores populares organizados en la formulación de las estrategias de desarrollo, así como a la actividad estatal considerada como competencia a la actividad privada y las políticas orientadas a favorecer a los sectores populares. Los criterios "técnicos", por el contrario, comprenden las relaciones bipartitas (entre gobierno y empresarios) en la toma de decisiones, así como la intervención económica del gobierno orientada a promover en forma directa intereses específicos de sectores empresariales dominantes. Priva en esta estrategia política, una lógica de poder suma cero.

Por su parte, el estudio de las estrategias de formulación de las políticas públicas constituye un rico campo de análisis para la comprensión de las relaciones entre el gobierno y los empresarios y entre la administración y la política. Aunque desde una perspectiva todavía muy general, en este trabajo se incursiona en las variantes de la planeación y sus límites, en la composición compleja o heterogénea del aparato estatal y el empresariado y el tema se vincula con la problemática de la representación política, siempre desde la consideración del aparato estatal como un terreno de lucha política e ideológica.

Teniendo como contrapunto una estrategia had hoc de formulación de políticas públicas que responde a condiciones

económicas y políticas externas al régimen, se distinguen diversos periodos en las políticas de planeación, tanto en función de los criterios generales por las que se rigen, como por su cobertura, procedimientos (inductivo o deductivo) y tipo de vinculos con el poder legislativo. El análisis de las estrategias de formulación de las políticas públicas, permitió asimismo la identificación del poder del eje financiero y de las tensiones en el aparato estatal, particularmente entre las autoridades financieras ligadas al sector privado respectivo y el presidente. Bajo este tema, se estudian también las limitaciones y las perspectivas de la planeación en la creación del consenso, tanto desde la óptica de sus fragilidades y posibilidades estructurales como coyunturales, incluyendo la problemática entre una postulada racionalidad técnica y una activa racionalidad política.

El Vínculo entre las formas variables de elaboración de las políticas gubernamentales con las estrategias de representación política, particularmente las de tipo corporativo, tiene una importancia central en el estudio del regimen político como se observa a continuación.

Cabe advertir antes de entrar a este tema, que el estudio de la administración y la política en los términos hasta aquí planteados requiere al menos de tres consideraciones: un análisis más desagregado de la intervención estatal, la que en este trabajo se observa sólo desde el terreno ideológico político y de la distinción entre actividades estratégicas y actividades subsidiarias, dimensiones estas que si bien son útiles para marcar los grandes cambios habidos en este terreno y la importancia del

debate ideológico, son insuficientes para establecer correlaciones significativas entre formas de administración, representación e intervención estatal, así como para observar las modalidades más específicas de la acción gubernamental. Un tema interesante que se desprende del trabajo es precisamente el de las nuevas modalidades de intervención estatal, incluida la planeación, en el marco de un nuevo liberalismo en materia económica.

Asimismo, se requiere de un estudio diferenciado de políticas públicas de diversa naturaleza y del análisis de los procesos de implementación.

Las relaciones corporativas.

Bajo el tema de las relaciones corporativas se abordan dos tipos de problemas: el de las políticas de concertación o fórmulas gubernamentales de base corporativa, y el de las organizaciones empresariales desde la óptica de sus relaciones con el gobierno y con la sociedad. De estos problemas, estudiados en sus aspectos insitucional e ideológico, se desprende la identificación de las facciones políticas empresariales.

En términos muy amplios puede decirse que las estrategias tripartitas significan mucho más que la mera institucionalización de la lucha de clases, como algunos estudiosos habían planteado. En el trabajo se observa, en el periodo 1940-1970, la configuración de un gran acuerdo informal de carácter tripartita, el que al excluir a los empresarios como actores políticos legítimos da forma a la distinción entre poder económico y poder

político. Este pacto, flexible y con tendencias clientelistas, intenta institucionalizarse en el periodo 1970-1976 con la creación de la Comisión Nacional Tripartita, la que busca trascender sus bases corporativa al concentrarse en la discusión de un conjunto de problemas de carácter nacional. El conflicto de este periodo entre el gobierno y sectores empresariales permea este espacio institucional para la formulación de las políticas públicas y en él se manifiesta la crisis de racionalidad administrativa. Es así que en el periodo 1976-1982 se formula un nuevo acuerdo formalmente tripartita: la Alianza Nacional Popular y Democrática para la Producción, de base productivista y privatista, con un acento subsidiario y particularista, que tiende a desplazar al sector obrero de la toma de decisiones y desconoce el espacio de lucha para sus reivindicaciones salariales.

El conflicto entre el gobierno y los empresarios por la nacionalización de la banca, las reformas constitucionales que confirman la existencia -al menos jurídica- del sector social y la rectoría estatal, y los intentos gubernamentales por "pluralizar" las bases sociales del estado mediante un mecanismo híbrido de representación -ni estrictamente ciudadano, ni estrictamente corporativo-, los foros de consulta popular, configuran el contexto de una ofensiva empresarial de la que se desprenden dos vertientes extremas. Una, intenta subsumir la categoría de trabajadores a la de capital, mediante una distinción propia de los esquemas liberales: la de productores y consumidores. La otra, se orienta a disolverla mediante la versión pluralista de sociedades intermedias regidas por las organizaciones

empresariales. Estas vertientes tienen como resultante el Pacto de Solidaridad Económica, de tendencia bipartita en la toma de decisiones aunque no en el establecimiento de compromisos, y el reconocimiento gubernamental de los productores y de los consumidores -estos últimos prácticamente inexistentes como fuerza política- como sujetos de la toma de decisiones.

En lo que a las organizaciones empresariales se refiere, estas constituyen en el trabajo el referente del estudio del empresariado como actor político, y la distinción analítica entre diversos tipos de actividad política -la económico administrativa, la partidaria y la cívica-, la base del estudio de las normas que rigen las relaciones entre el estado y los empresarios.

Desde esta perspectiva se observa que el equilibrio o la tensión entre un corporativismo estatal y uno privatista se rompe con el conflicto entre el gobierno y los empresarios del periodo 1970-1976, al que en el terreno ideológico precede una lucha política por el contenido de los principios de organización y los valores del régimen político, que tiende a acentuar la subsidiariedad de la acción gubernamental. En ese conflicto, se rompe asimismo el equilibrio entre las existentes facciones radical y moderada del empresariado, que en el periodo 1940-1970 operaron bajo la dirección del eje financiero. En particular, se identifican desacuerdos en el seno de los radicales en torno a la naturaleza de su participación política. En el marco de una acción gubernamental orientada a recuperar su capacidad de dirección, la resultante del conflicto es el triunfo de un corporativismo privatista que se articula en torno al Consejo

Coordinador Empresarial que unifica a todo el empresariado frente al gobierno. Si en cuanto a la correlación de fuerzas interna del empresariado este triunfo significa el predominio del ala moderada de los radicales, también va a significar la inversión de la subordinación del pensamiento liberal a la doctrina social de la iglesia, subordinación propia del periodo previo que había permitido la identificación de los radicales con la ideología corporativa que sustentaba el régimen; va a significar el enarbolamiento de un nuevo valor en el seno del empresariado: la demanda de decisiones técnicas y no políticas, que repercute en la orientación de las estrategias de desarrollo -hacia un nuevo liberalismo- y en modificaciones al régimen corporativo, y va a significar la adopción teórica y principalmente práctica de una estrategia de intervención política empresarial en el ámbito más amplio de las relaciones sociales bajo el concepto de acción cívica.

Todos estos cambios en el empresariado como fuerza política y no obstante su impacto de facto en el régimen, habrán de suspenderse como efecto de cuatro factores principales: la forma personalizada que adopta la crítica empresarial al gobierno, que deja fuera de su ámbito a las instituciones del régimen; la recuperación gubernamental de la eficiencia económica, que estará basada en las políticas petrolera y de endeudamiento; las concesiones gubernamentales, y la ausencia de un horizonte institucional capaz de dar cauce a la acción política partidaria que algunos sectores empresariales venían promoviendo.

Gran parte del gobierno del periodo 1976-1982 se caracteriza así por una acción dispersa del empresariado y de sus organizaciones, en tanto que en el régimen empiezan a ocurrir importantes transformaciones en tres campos: el económico, caracterizado por la adopción de políticas de corte liberal; el político, que establece las bases para una política de partidos, y el administrativo, que repercute en el fortalecimiento del eje financiero, y en la estructuración de una nueva modalidad de formulación de políticas públicas.

La crisis de representación, resultado de la nacionalización de la banca, recrea las transformaciones que había venido experimentando el empresariado y produce nuevos fenómenos. En el marco de un cambio sustantivo de las estrategias de desarrollo y de un cuestionamiento profundo del régimen de partido dominante que los empresarios contribuyen a alimentar, dicha crisis se caracteriza por la global ofensiva del empresariado dirigida a modificar las normas que rigen las relaciones entre el estado y la sociedad y por la lucha interna en torno al liderazgo de la clase. Desde esta perspectiva, la acción empresarial adquiere un sentido estratégico en el que subyace el presupuesto de una necesaria relación entre economía, política y ética bajo los conceptos de economía social de mercado, regida por una racionalidad "técnica"; de democracia representativa, bajo una modalidad bipartidista y de un conservadurismo liberal. De manera específica, se identifica la aparición de dos nuevas facciones políticas que se desprenden de la radical: la tecnocrática y la populista.

El estudio de las relaciones corporativas desde la perspectiva hasta aquí planteada tiene al menos las siguientes limitaciones: el análisis y la producción de correlaciones significativas entre poder económico y poder político, el conocimiento de la estructura interna de las organizaciones empresariales y el estudio específico de las relaciones entre el capital y el trabajo.

En suma, puede decirse, que la introspección en el régimen político mexicano desde la perspectiva de las relaciones entre el gobierno y los empresarios reveló que la posición dominante de administración estatal como arena política estaba relacionada, por una parte, con la consolidación del presidencialismo, del corporativismo y del estado interventor y que ello no se tradujo en una inestabilidad política permanente, aunque sí en la producción de equilibrios y tensiones específicas. De manera negativa, esa posición se relacionó, por otra parte, con la ausencia de un efectivo balance de poderes y de una política de partidos. En el marco de estas correlaciones, la desinstitucionalización del estado interventor, tal y como se desarrolló en el periodo 1940-1976, y como contraparte la adopción de políticas de corte liberal, abrían la pregunta de si a la emergencia de un estado liberal en materia económica habría de corresponder la desinstitucionalización del presidencialismo a favor de un balance de poderes; la desarticulación del corporativismo, a favor de una política de partidos, y por tanto el desplazamiento de la administración estatal como espacio político por excelencia.

La respuesta a este planteamiento sería, como se desprende del trabajo, mucho más compleja. Puede advertirse que el proceso de cambio en el modelo de desarrollo, orientado a enterrar el viejo estado interventor, no significó -al menos hasta el período que abarca este trabajo- ni la muerte del presidencialismo, ni del corporativismo y sus fenómenos conexos, sino su transformación sustantiva.

Los empresarios, por su parte, bajo una lógica de poder suma cero han debilitado el poder del estado y acentuado su carácter subsidiario, y han desarticulado las posiciones económicas y políticas de poder de los sectores populares, capitalizando el descontento de amplios sectores resultante de la manera en que se desarrolló el estado interventor y el régimen corporativo. Su ambición por ocupar una posición central, por ser el eje articulador de las relaciones entre el estado y la sociedad, ha puesto de manera crítica en cuestión las tareas de consenso propias del estado y la distinción formal entre poder económico y poder político. En estas condiciones, no parece ajena la correlación entre su poder alcanzado y la fuerza inicial del movimiento cardenista que llegó a poner en entredicho el régimen político dominante por más de sesenta años.

A N E X O

CUADRO 1

FACCIONES POLITICAS Y ORGANIZACIONES EMPRESARIALES.
 ALINEAMIENTOS POLITICOS TRADICIONALES EN RELACION AL GOBIERNO.

I	FACCION MODERADA	III	FACCION RADICAL
apoyo incondicional	II critica moderada	oscila entre II y IV	IV critica radical
CNPP CNPC	CONCANIN CANACO-MEX CANACINTRA CNS	CCE CMHN CANCO ABM ANIS	CDPARMEX CONCANACO

Abreviaturas:

- CNPP: Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (pertenece a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares del FRI).
- CNPC: Confederación Nacional de Cámaras del Pequeño Comercio (pertenece a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares del FRI).
- CONCANIN: Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.
- CANACO-MEX: Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.
- CANACINTRA: Cámara Nacional de la Industria de Transformación.
- CNS: Confederación Nacional Ganadera.
- CCE: Consejo Coordinador Empresarial.
- CMHN: Consejo Mexicano de Hombres de Negocios.
- CANACO: Cámara Americana de Comercio.
- ABM: Asociación de Banqueros de México.
- ANIS: Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.
- CDPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana.
- CONCANACO: Confederación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo.

Tomado de: Luna, M., Tirado, R. y Valdés, F. (1989) "Los empresarios y la política en México", en Pozas, R. y Luna, M. (editores), Los empresarios y las empresas en el México contemporáneo, Editorial Grijalbo, México (en prensa).

CUADRO 2

PARTICIPACION DEL CAPITAL DE LOS 59 GRUPOS PRIVADOS DE BASE NACIONAL EN LOS DIFERENTES SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA

	Los 11*	Los 48	**
	mayores	siguientes	Total
	%	%	%
Servicios financieros y de seguros	88.9	11.1	100
Otros servicios	76.2	23.8	100
Comercio	21.2	78.8	100
Ind. Construcción	60.0	20.0	100
Ind. extractiva	88.3	11.7	100
Ind. transformación	76.9	23.1	100

* Se trata de los siguientes grupos: Monterrey, Banasex, Fundidora, Bancomer, Pagliai, Cresi, Ica, Cananea, Cerveceria Modelo, Trouyet y Vallina, identificados en base a la participación de sus empresas en las 507 empresas más grandes de México.

** Este rubro se refiere al capital total de las empresas de los 59 grupos privados de base nacional en cada sector de actividad, incluidas en las 507 más grandes en 1974.

Fuentes: Publicaciones Ejecutivas de México (1975), Análisis económico. La economía mexicana en 1974, "Las 500 empresas más grandes de México", México; Cordero, S. y Santin, R. (1977), Los grupos industriales: una nueva organización económica en México, e investigación directa.

Tomado de: Luna, N. y Tirado R. (1986), "Los grupos privados nacionales y las empresas estatales en los setenta. Notas para su caracterización", en Labastida, J. (compilador), Grupos económicos y organizaciones empresariales en México, Alianza Editorial Mexicana y U.N.A.M., México, p. 238.

CUADRO 3

DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE DICIEMBRE DE 1982 A NOVIEMBRE DE 1989*

Entidades existentes en Dic. 1982 (1)	Termi- nadas (2)	En Proceso (3)	Forma- lizadas (4)=2+3	Entidades creadas en el sexenio 1982-1989 (5)	Universo actual (6)=1-(4+5)
VENTA	148	89	237		
LIGUIDACION	146	114	260		
FUSION	67	13	80		
TRASNFERENCIA	24	4	28		
EXTINCION	105	31	136		
TOTAL	1155	490	741	61	427

(*) Los datos de venta se actualizaron tomando en cuenta nuevas formalizaciones y procesos concluidos hasta noviembre de 1988. Para la columna (6) se restó además 48 entidades que se desincorporaron mediante la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Reestructuración del sector paraestatal. México, Fondo de Cultura Económica, 1988. (Cuadernos de Renovación Nacional Vol. IV) y SHCP. La venta de las empresas del sector público. Fundamentos, procedimientos y resultados, 1983-1988, México, SHCP, 1988.

Tomado de: Gasca Zamora, José. "Privatización de la empresa pública en México 1983-1988", Momento Económico, núms. 41 y 42, octubre-noviembre de 1988, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, p. 23.

CUADRO 4

PRINCIPALES AREAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA EN QUE EL ESTADO DEJO DE PARTICIPAR TOTAL O PARCIALMENTE DE ACUERDO AL NUMERO DE EMPRESAS VENDIDAS Y EN PROCESO DE VENTA DURANTE EL PERIODO 1993-1988.

E N P R E S A S

Clave de actividad económica (*)	Vendidas	En Proceso de Venta	Total
<u>División 0. Servicios</u>			
01 Comercialización de algún producto	3	3	6
04 Turismo (Hoteles)	15	4	19
05 Servicios Varios	4	-	4
06 Servicios de Transporte	5	5	10
<u>División 1. Industrias extractivas</u>			
11 Extracción y beneficio de carbón mineral y grafito	-	2	2
13 Extracción y beneficio de minerales metálicos	1	4	5
14 Extracción de minerales no metálicos, excepto sal	6	-	6
<u>División 2 y 3. Industria de la transformación</u>			
20 Elaboración de Alimentos	13	32	45
21 Elaboración de Bebidas	7	-	7
22 Beneficio y elaboración de productos de tabaco	1	-	1
23 Industria Textil	8	1	9
24 Fabricación de prendas de vestir y otros artículos confeccionados textiles y otros materiales excepto calzado.	1	-	1
25 Industrias y productos de madera y corcho excepto muebles	6	3	9
28 Industria del papel	5	1	6
30 Industria química	11	6	17
31 Refinación del petróleo y derivados del carbón mineral	1	1	2
32 Fabricación de productos de hule y plástico	2	-	2
33 Fabricación de productos minerales no metálicos excepto del petróleo y carbón mineral	7	1	8
34 Industria metálicas básicas	7	6	13
35 Fabricación de productos metálicos excepto maquinaria y equipo	9	3	12
36 Fabricación, ensamble y reparación de maquinaria, equipo y sus partes excepto eléctricos	5	3	8
37 Fabricación y ensamble de maquinaria, equipo, aparatos, accesorios y artículos eléctricos y electrónicos y sus partes	13	-	13
38 Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus partes	12	12	24
n.d. Información no disponible	6	2	8
TOTAL	148	89	237

(*) Según el Censo Industrial, con adiciones y modificaciones propias.

Fuentes: Elaboración en base a José Gasca Zasora. "Fuente para el estudio de las empresas paraestatales y su privatización en México: 1983-1988". En Comercio Exterior, Vol. 39, No. 2, México, febrero de 1989. (En prensa).

Tosado de: Gasca Zasora, J. (1988) op.cit., p. 25.

CUADRO 5

CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL.
 FACCIÓNES POLÍTICAS Y ORGANIZACIONES EMPRESARIALES.

	FACCIÓN PROTEC- CIONISTA	FACCIÓN TECNOCRÁTICA			FACCIÓN POPULISTA	
		CEESP	CAMAI		CEJ	CES
Centros de Servicio:						
Organizaciones principales:		CONCANIN				
		ANCB	CMHN	AMIS	COPARMEX	CMA
Organizaciones base:	90 asocs. y cámaras				51 centros	240 cámaras
Núm. aprox. de afiliados:	125.000	25	40	59	18.000	n/d
Sector principal de actividad:	industria	finanzas	varios seguros		varios	agropec. comercio y turismo

(e) Entre las 90 asociaciones y cámaras de la CONCANIN figura la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), que por sí sola agrupa a unos 75.000 industriales y es en realidad del bastión principal de la facción proteccionista.

Abreviaturas:

CEESP: Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

CAMAI: Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales.

CEJ: Centro de Estudios Jurídicos.

CES: Centro de Estudios Sociales.

CONCANIN: Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos

ANCB: Asociación Mexicana de Casas de Bolsa.

CMHN: Consejo Mexicano de Hombres de Negocios.

AMIS: Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.

CMA: Consejo Nacional Agropecuario.

CONCANACO: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo.

COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana.

Fuentes: Cuadro elaborado en base a Jacobo, E., Luna, M. y Tirado, R. (1989) "Pacto político y coyuntura actual", Revista Estudios Políticos, vol. 8, no. 1, enero-marzo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México (en prensa), e investigación propia.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Monteverde, Alonso (1972). "La oligarquía", en Aguilar Monteverde Alonso y Carrión, Jorge. La burguesía y el estado. Nuestro Tiempo, México.
- Aguilar Mora, Manuel (1982, 1984). El bonapartismo mexicano, vol. I y Vol. II. Juan Pablo Editor, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1982). Política y racionalidad administrativa. Estudios, serie V. Teoría de la Administración Pública, No. 3, Ediciones INAP, México.
- Alcázar, Marco Antonio (1970). Las agrupaciones patronales en México. El Colegio de México, México.
- Arriola, Carlos (1976). "Los empresarios frente al estado", Foro Internacional, no. 64, El Colegio de México, México.
- Arriola, Carlos (1977). "Las organizaciones empresariales contemporáneas", en Meyer, Lorenzo, et al., Lecturas de Política Mexicana. El Colegio de México, México.
- Arriola, Carlos (1981). Los empresarios y el estado, Secretaría de Educación Pública, SEP 80, No. 3, México.
- Arriola, Carlos y Galindo, Juan Gustavo (1984). "Los empresarios y el estado en México (1976-1982)", Foro Internacional, vol. XXV, no. 2, octubre-diciembre, El Colegio de México, México.
- Aziz Nassif, Alberto (1989). "Neopanismo y neopriismo en Chihuahua", en Pozas Horcasitas, Ricardó y Luna, Matilde (editores). Los empresarios y las empresas en el México contemporáneo. Editorial Grijalbo, México (en prensa).
- Bailey, John (1980). "La Secretaría de Programación y Presupuesto", Revista de Administración Pública, núm. 44, octubre-diciembre, Ediciones INAP, México, pp. 11-34.
- Basañez, Miguel (1981). La lucha por la hegemonía en México, 1986-1980, Siglo XXI, México.
- Bataillon, Claude (1980). "La société Mexicaine 1977-1979: les nouvelles orientations", Problemas d'Amérique latine, LVIII, nos. 4579-4580, 28 Juillet, Paris, Francia, pp. 29-46.
- Belsey, Catherine (1980). Critical practice. New accents, Methuen & Co., Great Britain.

Bennet, Douglas y Sharpe Kennet (1979). "El estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del estado mexicano, 1917-1970". Foro Internacional, Vol. XX, no. 1, julio-septiembre. El Colegio de México, México, pp. 30-72.

Bernstein, Richard J. (1979). The restructuring of social and political theory. University paperback, Methuen & Co. Ltd., Great Britain.

Bouyomi, Omar (1981). "State, society and development: theoretical considerations and a Mexican case study focusing on the current Political Reform". Ph. D. Degree, Department of Sociology, London School of Economics and Political Science. Londres, Inglaterra.

Bravo Mena, Luis Felipe (1987). "Coparmex and Mexican politics", en Maxfield, Sylvia y Anzaldúa, Ricardo (editores). Government and private sector in Contemporary Mexico. Monograph series 20, Center for U.S. Mexican Studies, San Diego, California, E.U.A., pp. 89-104.

Buci-Gluksmann, Christine (1977). "Sobre el concepto de crisis del estado y su historia", en Poulantzas, Nicos, et al. El marxismo y la crisis del estado. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México, pp. 67-102.

Bueno, Gerardo M. (1977). "Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido", en Bueno, Gerardo (coord), Opciones de política económica en México después de la devaluación, Tecnos, México.

Cacciari, Massimo (1981). "Transformación del estado y proyecto político", en Marramao, Giacomo, et al. Teoría marxista de la política, Cuadernos de Pasado y Presente 89, Siglo XXI, México, pp. 234-275.

Camacho, Manuel (1980). El futuro inmediato. Colección "La clase obrera en la historia de México", vol. 15, Siglo XXI, México.

Cardero, Ma. Elena y Quijano, José Manuel (1983). "Expansión y estrangulamiento financiero, 1978-1981", en La banca: pasado y presente (problemas financieros mexicanos), Ensayos del CIDE, no. 5, Colección Económica, CIDE, México, pp. 221-304.

Cardero, Ma. Elena; Quijano, José Manuel, y Manzo, José Luis (1983). "Casos recientes en la organización bancaria y el caso de México, en Quijano, José Manuel (coord.). La banca: pasado y presente, CIDE, México, pp. 161-219.

Carpizo, Jorge (1978). El presidencialismo mexicano. Siglo XXI, México.

Carton de Grammont, Hubert (1979). "Historia de las luchas sociales en las zonas cañeras de Atencingo", en Paré, Luisa (coord.). Ensayos sobre el problema cañero. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Cargon de Grammont, Hubert (1987). "Los empresarios agrícolas y el estado mexicano", ponencia presentada al Segundo Seminario sobre los Empresarios y las Empresas en México, COMECOS, Chapala, Jalisco, 2-4 de diciembre de 1987, México.

Castañeda, Roberto (1976). "Los límites del capitalismo en México. Las finanzas del régimen", Cuadernos Políticos, no. 8, abril-junio, Era, México.

Castaños, Fernando (1984). "Las categorías básicas del análisis del discurso y la disertación", Discurso. Cuadernos de Teoría y Análisis, no. 5, año 2, septiembre-diciembre. Unidad Académica de los Ciclos Profesional y de Posgrado del Colegio de Ciencias y Humanidades, UNAM, pp. 11-28.

Cerutti, Mario (1983). Burquesia y Capitalismo en Monterrey, 1859-1910. Claves Latinoamericanas, México.

Collier, David (ed.) (1979). The new authoritarianism in Latin America. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (La) (1973). Integración, organización, funciones, objetivos, Concamin, México.

Confederación Patronal de la República Mexicana (1983). Declaración de principios. Coparmex, México.

Consejo Coordinador Empresarial (1975a). Declaración de principios, México.

Consejo Coordinador Empresarial (1975b). Anteproyecto de un programa para crear una imagen adecuada y fidedigna del sector empresarial en México, México.

Cordero, Salvador y Santín, Rafael (1986). "Concentración, grupos monopólicos y capital financiero del sector privado en México", en Labastida, Julio (compilador). Grupos económicos y organizaciones empresariales en México. Alianza Editorial/UNAM, México, pp. 163-220.

Cordero, Salvador y Tirado, Ricardo (coords.) (1984). Clases dominantes y estado en México. UNAM, México.

Córdova, Arnaldo (1973). "La transformación del PNR en PRM: el triunfo del corporativismo en México", en Wilkie Meyer, Wilkie (eds.), Contemporary Mexico. 1V International Congress of Mexican Studies, California, pp. 204-227.

- Cosío Villegas, Daniel (1972). El sistema político mexicano. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México.
- Crozier, Michel et al. (1975). The crisis of democracy. New York: University Press, New York.
- De Giovanni, Biagio (1981). "Marx y el estado", en Marramao, Giacomo, et al. Teoría Marxista de la política, Cuadernos Pasado y Presente 29, Siglo XXI, México, pp. 28-62.
- Del Villar, Samuel I. (1976). "Depresión en la industria azucarera mexicana", Foro Internacional, vol. XVI, no. 4, abril-junio, El Colegio de México, México.
- Duhalt Krauss, Miguel (1964). "The case of Mexico" en Public Administration in Latin America, Pan American Union, Washington, D.C.
- Evers, Tilman (1979). El estado en la periferia capitalista, Siglo XXI, México.
- Fajnzylber, Fernando y Martínez Tarragó, T. (1976). Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, Fondo de Cultura Económica, México.
- Fitzgerald, E.V.K. (1979). "Stabilisation policy in Mexico: the fiscal deficit and macro economic equilibrium, 1960-1977", en Thorp, Rose Mary y Whitehead, Lawrence. Inflation and stabilisation in Latin America, McMillan, Londres, pp. 23-64.
- Fragoso, Juan Manuel; Concheiro, Elvira y Gutiérrez, Antonio (1979). El poder de la gran burguesía, Fondo de Cultura Popular, México.
- Friedman, Milton y Friedman, Rose (1980). Libertad de elegir. Hacia un liberalismo económico. Editorial Grijalbo, España.
- Gasca Zamora, José (1988). "Privatización de la empresa pública en México 1983-1988". Momento Económico, nos. 41 y 42, octubre-noviembre, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, pp. 22-25.
- Gaspar, Gabriel (1984). "La propuesta empresarial en América Latina. El caso del Consejo Coordinador Empresarial Mexicano (1975-1981)", Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México (inédito).
- Gereffi, Gary (1979). "Los oligopolios internacionales: el estado y el desarrollo internacional en México: el caso de la industria de hormonas esteroideas", en Márquez B. de, Viviane (comp.), Dinámica de la empresa mexicana, El Colegio de México, México.

- Goicoechea, Emilio (1985). La crisis y la libertad. Discursos. Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, México.
- González Casanova, Pablo (1965). La democracia en México. Era, México.
- Gramsci, Antonio (1971). "El príncipe moderno" en La política y el estado moderno, Ediciones Península, Barcelona, España, pp. 63-166.
- Green, Rosario (1977). "La deuda pública externa en México, 1965-1976", Comercio Exterior, vol. XXVII, no. 11, noviembre, México.
- Green, Rosario (1976). El endeudamiento público externo de México, El Colegio de México, México.
- Guadarrama, Graciela (1987). "Empresarios y política: Sonora y Nuevo León, 1985", Estudios Sociológicos, vol. 5, no. 13, enero-abril, El Colegio de México, México, pp. 139-168.
- Gutelman, Michel (1974). Capitalismo y reforma agraria en México, Era, México.
- Habermas, Jürgen (1976). Legitimation crisis, Heinemann, Londres, Inglaterra.
- Herbans, Jürgen (1981). "Para la reconstrucción del materialismo histórico". Cuadernos Políticos, no. 28, abril-junio, Ediciones Era, México, pp. 7-34.
- Hall, Stuart (1981). "El gran espectáculo hacia la derecha". Revista Mexicana de Sociología, Vol. XLIII, no. Extraordinario, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 1723-1744.
- Hamilton, Nora. (1984). México: Los límites de la autonomía del estado. Era, México.
- Hayward, Jack (1975). "Change and choice: the agenda of planning" en Hayward, J. and Watson, M. (eds.). Planning, politics and public policy, Cambridge University Press, Gran Bretaña, pp. 1-21.
- Hayward, Jack y Watson, Michael (eds.) (1975). Planning, politics and public policy. Cambridge University Press, Gran Bretaña.
- Heyman, Timothy (1986). Inversión contra inflación. Análisis y administración de inversiones en México. Editorial Milenio, México.
- Hijar y Haro, Alberto (1983). "Manual de la Contraloría". Revista Administración Pública, no. 54, abril-junio, Ediciones INAP, México, pp. 57-96.

- Hirsch, Joachim (1977). "Observaciones teóricas sobre el estado burgués y su crisis", en Foulantzas, Nicos, et al. El marxismo y la crisis del estado. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México, pp. 117-146.
- Hunter, Allen (1981). "Entre bastidores: ideología y organización de la nueva derecha". Revista Mexicana de Sociología, vol. XLIII, no. Extraordinario, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 1745-1780.
- Huntington, Samuel P. (1975). "The United States" en Crozier Michel, et al. The crisis of democracy. New York University Press, New York, pp. 59-118.
- Incháustegui, Teresa (1989). "Los empresarios y el proceso político electoral de 1985", en Pozas H., Ricardo y Luna, Matilde (editores). Los empresarios y las empresas en el México contemporáneo. Editorial Grijalbo, México (en prensa).
- Jacobo, Edmundo; Luna, Matilde y Tirado, Ricardo (1989). "Facto político y coyuntura actual". Estudios Políticos, vol. 8, no. 1, enero-marzo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México (en prensa).
- James, Emile (1957). Historia del pensamiento económico en el Siglo XX. Fondo de Cultura Económica, México.
- Jessop, Bob (1978). "Capitalism and democracy: the best possible political shell?", en Littlejohn, Gary; Smart, Barry; Wakeford, John y Yuval-Davis, Nira (eds.). Power and the State. Croom Helm, Londres, Inglaterra, pp. 10-51.
- Jessop, Bob (1979). "Corporatism, parliamentarism and social democracy", en Schmitter, Philippe C. y Lehmbruch, Gerard (eds.). Trends toward corporatist intermediation. Contemporary Political Sociology Vol. 1, Sage Publications, California-Londres, pp. 185-212.
- Jessop, Bob (1980a). "The political indeterminacy of democracy", en Hunt, Alan (ed.) Marxism and democracy, Lawrence and Wishart, Londres, Inglaterra, pp. 55-80.
- Jessop, Bob (1980b). "The transformation of the state in post-war Britain", en Scase, Richard (ed.) The state in western europe, Croom Helm, Londres, Inglaterra, pp. 23-93.
- Jessop, Bob (1982a). The capitalist state: marxist theories and methods, Martin Robertson & Co. Ltd., Gran Bretaña.
- Jessop, Bob (1982b). "El gobierno de lo ingobernable; acuerdo en la crisis". Revista Mexicana de Sociología, Año XLIV/Vol. XLIV/No. 3, julio-septiembre 1982, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 787-814.

Kaufman Purcell, Susan (1973). "Decision making in an authoritarian regime: theoretical implications from a Mexican case study", World Politics 26, October, Princeton University Press, USA, pp. 25-54.

Kaufman Purcell, Susan (1981). "México: clientelism corporatism and political stability", en Einsenstad, S.N. and Lemarchand, R. (eds.), Political clientelism, patronage and political development. Beverly Hill, pp. 191-216.

Labastida, Julio (1977). "Proceso político y dependencia en México (1970-1976)", Revista Mexicana de Sociología, Año XXXIX/Vol. XXXIX/No. 1 enero-marzo 1977, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 193-227.

Labastida, Julio (comp.) (1986). Grupos económicos y organizaciones empresariales en México, Alianza Editorial/UNAM, México.

Laclau, Ernesto (1981). "Teorías marxistas del estado: debates y perspectivas", en Lechner, Norbert (ed.), Estado y política en América Latina, Siglo XXI, México, pp. 25-59.

Leal, Juan Felipe (1975). México: estado, burocracia y sindicatos. Ediciones El Caballito, México.

Lechner, Norbert (1977). "La crisis del estado en América Latina", Revista Mexicana de Sociología, Estado y proceso político en América Latina II, Año XXXIV/Vol. XXXIV/No. 2, abril-junio 1977, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 389-426.

Lechner, Norbert (1981a). "Epílogo", en Lechner, Norbert (ed.), Estado y Política en América Latina, Siglo XXI, México, pp. 330-334.

Lechner, Norbert (1981b). "Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del estado", Revista Mexicana de Sociología, Año XXXVIII/Vol. XXXVIII/No. 3, julio-septiembre 1981, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 1079-1102.

Lenin, Vladimir Ilich (1968). El estado y la revolución, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín.

Lerner de Sheinbaum, Bertha (1983). "1983: la ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación moral", Revista Mexicana de Sociología, vol. XLV, no. 2, abril-junio, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 545-578.

Leyva Petit, Giselle (1988). "Política y burocracia". Revista Mexicana de Sociología, vol. L, no. 2, abril-junio, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 179-220.

Llergo de, G.L. (1983). "Desorganización, de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la contraloría", Revista Administración Pública, núm. 53, abril-junio, Ediciones INAP, México, pp. 97-139.

Loeza, Soledad (1977). "La política del rumor. México, noviembre-diciembre de 1976", Foro Internacional, vol. XVII, no. 4, abril-junio, El Colegio de México, México.

Luna, Matilde (1980). "Empresas estatales y capital privado en México, 1971-1976", Revista de administración pública, no. 41, enero-marzo, Ediciones INAP, México, pp. 11-64.

Luna, Matilde (1985). "Los empresarios, el corporativismo y la tecnocratización de la política", Revista Mexicana de Sociología, vol. XLVII, no. 1, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 125-138.

Luna, Matilde (1986). "El Grupo Monterrey en la economía mexicana", en Labastida, Julio (comp.), Grupos económicos y organizaciones empresariales en México, Alianza Editorial Mexicana-UNAM, México, pp. 263-290.

Luna, Matilde; Millán, René y Tirado, Ricardo (1985). "Una nueva voluntad política: los empresarios en los inicios del gobierno de Miguel de la Madrid". Revista Mexicana de Sociología, Vol. XLVII, no. 4, octubre-diciembre, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Luna, Matilde y Tirado, Ricardo (1984). "Los empresarios y el gobierno: modalidades y perspectivas de relación en los ochenta", Revista Mexicana de Sociología, no. 2, abril-junio, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Luna, Matilde y Tirado, Ricardo (1985). "Los empresarios se deciden", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, no. 120, abril-junio, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, pp. 65-77.

Luna, Matilde y Tirado, Ricardo (1986). "Los grupos privados nacionales y las empresas estatales en los setenta (notas para su caracterización)", en Labastida, Julio (comp.), Grupos Económicos y organizaciones empresariales en México, Alianza Editorial Mexicana-UNAM, México, pp. 221-242.

Luna, Matilde; Tirado, Ricardo y Valdés, Francisco (1989). "Los empresarios y la política", en Pozas Horcasitas, Ricardo y Luna, Matilde (eds.), Los empresarios y las empresas en el México contemporáneo, Editorial Grijalbo, México (en prensa).

Malloy, James M. (ed.) (1977). Authoritarianism and corporatism in Latin America. University of Pittsburgh Press, Estados Unidos de Norteamérica.

Marramao, Giacomo (1981). Dialéctica de la forma y ciencia de la política", en Marramao, Giacomo, et al. Teoría marxista de la política. Cuadernos Pasado y Presente 89, Siglo XXI, México, pp. 7-27.

Martínez Assad, Carlos (1984). "Auge y decadencia del Grupo Monterrey". Revista Mexicana de Sociología, vol. XLV, no. 2, abril-junio, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Martínez Nava, Juan Manuel (1984). Conflicto Estado-empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría, Editorial Nueva Imagen, México.

Marx, Carlos. Crítica a la filosofía del derecho de Hegel.

McCarthy, Thomas (1976). "Translator's introduction", en Habermas, Jürgen. Legitimation crisis, Heinemann, London, pp. vii-xxvi.

Meyer, Lorenzo (1977a). "La etapa formativa del estado mexicano contemporáneo (1928-1949)", Foro internacional, vol. XVII, no. 4, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México.

Meyer, Lorenzo (1977b). "El estado mexicano contemporáneo", en Meyer, Lorenzo, et al., Lecturas de Política Mexicana, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, p. 5-36.

Monsivais, Carlos (1979). "La ofensiva ideológica de la derecha", en González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coords.), México Hoy, Siglo XXI, México.

Mouffe, Chantal (1981). "Democracia y nueva derecha". Revista Mexicana de Sociología, vol. XLIII, no. Extraordinario, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 1829-1846.

O'Donnel, Guillermo (1972). Modernización y Autoritarismo, Paidós, Buenos Aires.

O'Donnel, Guillermo (1977a). "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocrático autoritario". Revista Mexicana de Sociología, Año. XXXIV/Vol. XXXIV/ No. 1, enero-marzo 1977, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 9-59.

O'Donnel, Guillermo (1977b). "Corporatism and the question of the state", en Malloy, James (ed.). Authoritarianism and corporatism in Latin America, University of Pittsburgh Press, Estados Unidos de Norteamérica.

O'Donnel, Guillermo (1978). "Apuntes para una teoría del estado". Revista Mexicana de Sociología, Año XL/Vol. XL/No. 4, octubre-diciembre 1978, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 1157-1200.

O'Donnel, Guillermo (1979). "Tensions in the bureaucratic-authoritarian state and the question of democracy", en Collier, David (ed.). The New Authoritarianism in Latin America, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, pp. 285-318.

Offe, Claus (1974). "Structural problems of the capitalist state. Class rule and the political system. On the selectiveness of political institutions", en Von Beyme, K. (ed.). German political studies, vol. 1, Sage, London.

Offe, Claus (1975). "The theory of the capitalist state and the problem of public policy formation", en Lindberg, L., et al (eds.). Stress and Contradiction in Modern Capitalism, Lexington: D.H. Heath, pp. 125-144.

Offe, Claus (1976). "Crisis of crisis management: elements of a political crisis theory", International journal of politics, Vol. VI, No. 3, International Arts and Sciences Press, Inc., New York, pp. 29-67.

Offe, Claus (1981). "Ingobernabilidad". El renacimiento de las teorías conservadoras", Revista Mexicana de Sociología, Año XLVIII, Vol. XLIII, número extraordinario (E), Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 1847-1866.

Orozco, José Luis (1982). "Política y administración: democracia liberal y democracia corporativa en Estados Unidos". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXVII, no. 110, octubre-diciembre, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, pp. 109-122.

Orozco, José Luis (1987). "Darwinismo y elitismo corporativo". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXXIII, no. 127, enero-marzo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, pp. 99-108.

Ortega, Silvia (1986). "La CAMCO-México: historia y evolución", en Labastida, Julio (comp.), Grupos Económicos y Organizaciones Empresariales en México, Alianza Editorial Mexicana/UNAM, México, pp. 293-312.

Partido de la Revolución Mexicana (s/f). Segundo Plan Sexenal 1941-1944, México.

Partido Nacional Revolucionario (1934). Plan Sexenal del P.N.R., México.

Patiño Tovar, Elsa (1989). "El movimiento empresarial en Puebla, 1973-1984", en Pozas H., Ricardo y Luna, Matilde (editores). Los empresarios y las empresas en el México contemporáneo. Editorial Grijalbo, México (en prensa).

Pereyra, Carlos (1974). "México: los límites del reformismo", Cuadernos Políticos, julio-septiembre, Era, México.

Pereyra, Carlos (1979). "Estado y sociedad", en González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coords.), México hoy, Siglo XXI, México, pp. 289-305.

Pérez Arce, Francisco (1979). "El marco económico y jurídico del problema cañero", en Paré, Luisa (coord.). Ensayos sobre el problema cañero, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Peters, Guy (1978). The politics of bureaucracy: a comparative perspective. Longman, New York, E.U.A.

Pichardo, Ignacio (1969). "Administrative aspects of planning in Mexico", Economic Commission for Latin America, Administrative aspects of planning, pp. 284-323.

Plotke, David (1981). "Políticas de transición en Estados Unidos". Revista Mexicana de Sociología, vol. XLIII, no. Extraordinario, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 1677-1722.

Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto (1983a). Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México (documento).

Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto (1983b). Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Informe de Ejecución. México (abril).

Poder Ejecutivo Federal (1984). Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, México (documento).

Poulantzas, Nicos (1976a). Fascismo y dictadura, Siglo XXI, México.

Poulantzas, Nicos (1976b). La crisis de las dictaduras, Siglo XXI, México.

Poulantzas, Nicos (1977). "Las transformaciones actuales del estado, la crisis política y la crisis del estado", en Poulantzas, Nicos et al. El marxismo y la crisis del estado, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México, pp. 23-65.

Poulantzas, Nicos, et al (1977). El marxismo y la crisis del estado. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

Poulantzas, Nicos (1980). State power and socialism. Verso, Londres, Inglaterra.

Pozas Horcasitas, Ricardo (1981). "La consolidación del nuevo orden institucional en México (1929-1940)", en González Casanova, Pablo (coord.), América Latina: historia de medio siglo. México, Centroamérica y El Caribe, Vol. 2, Siglo XXI, México, pp. 259-327.

Pozas Horcasitas, Ricardo y Luna, Matilde (editores) (1989). Los empresarios y las empresas en el México contemporáneo. Grijalbo, México (en prensa).

Presidencia de la República, Coordinación de Estudios Administrativos (1977). Manual de la organización de la administración pública paraestatal, México.

Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos (1982). "Evolución y reforma de la Administración Pública Federal", México (documento).

Publicaciones Ejecutivas de México (1971-1977). Análisis. La economía mexicana. Grupo Editorial Expansión, México.

Puga, Cristina (1979). "Dos proyectos de la burguesía mexicana". Revista Iztapalapa, año 1, no. 1, julio-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México.

Puga, Cristina (1984). "Empresarios y política en México", en Cordero, Salvador y Tirado, Ricardo (coords.). Clases dominantes y estado en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 185-202.

Puga, Cristina (1986). "Los empresarios mexicanos ante la nacionalización de la banca", en Labastida, Julio (comp.), Grupos Económicos y Organizaciones empresariales en México, Alianza Editorial Mexicana-UNAM, México, pp. 391-410.

Purcell, John F.H. y Kaufman Purcell, Susan (1976). "El estado y la empresa privada", Nueva Política, vol. 1, no. 2, abril-junio, pp. 229-250.

Quijano, Juan Manuel (coord.) (1983). La banca: pasado y presente. Centro de Investigación y Docencia Económica, México.

Reyna, José Luis (1977). "Redefining the authoritarian regime", en Reyna, J.L. y Weinert, R.S. (eds.), Authoritarianism in Mexico. Interamerican Political Series, vol. 2, Philadelphia, pp. 155-171.

Reyna, José Luis y Weinert, Robert (eds.) (1977). Authoritarianism in Mexico, Inter-American Politics Series, Vol. 2, Philadelphia, Estados Unidos de Norteamérica.

Rojas H., Fernando (1981). "Estado capitalista y aparato estatal", en Lechner, Norbert (ed.). Estado y política en América Latina, Siglo XXI, México, pp. 133-171.

Salama, Pierre (1979). "Etat et capital. L'Etat capitaliste comme abstraction réelle", Critiques de L'Economie politique, No. 7/8, París, Francia, pp. 224-261.

- Saldívar, Américo (1981). Ideología y Política del Estado Mexicano, 1970-1976, Siglo XXI, México.
- Schmitter, Philippe (1979). "Stille the century of corporatism?", en Schmitter, Philippe y Lehmbruch, George (eds.). Trends towards corporatist intermediation, Sage, London, Beverli Hills.
- Scmitter, Peter y Lehmbruch, G. (eds.) (1979). Trends towards corporatist intermediation, Sage, Beverli Hills, London.
- Secretaría de la Presidencia (s/fa). México. Inversión Pública Federal, México (documento).
- Secretaría de la Presidencia (s/fb). Confrontación sobre problemas económicos, Cuadernos de Documentación, Serie Documentos, nos.1-8, México.
- Secretaría de la Presidencia (s/fc). Seis informes de gobierno. Dirección General de Documentación e Informe Presidencial, México.
- Secretaría de la Presidencia (1971-1976). El gobierno mexicano, México.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1980a). "La reforma administrativa", documento.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1980b). Plan Global de Desarrollo 1980-1982, dos volúmenes.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1982). Colección de documentos para la evaluación del sexenio 1976-1982, siete volúmenes.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1985). Antología de la Planación en México (1917-1985), (17 tomos). Fondo de Cultura Económica, México.
- Secretaría del Patrimonio Nacional (s/f). Directorio de empresas estatales y organismos descentralizados. México.
- Shafer, Robert J. (1966). México: Mutual adjustment planning, Syracuse University Press, New York.
- Shafer, Robert (1973). Mexican business organizations. History and analysis. Syracuse University Press, New York, Estados Unidos de Norteamérica.
- Shonfield, Andrew (1967). El capitalismo moderno. Fondo de Cultura Económica, México.
- Shuldovsky, Anatol (1968). México en la encrucijada de su historia. Fondo de Cultura Popular, México.

Silva Antonio, Martha (1988). "Estado y empresarios durante la crisis. 1982-1986. Estudios de caso". Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México.

Solis, Leopoldo (1975). Planes de desarrollo económico y social de México, SepSetentas, México.

Sonntag, Heinz R., (1978). "Hacia una teoría política del capitalismo periférico", En Sonntag, Heinz R. y Valecillos, Héctor. El Estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo XXI, México, pp. 134-183.

Stepan, Alfred (1978). The State and society: Perú in Comparative perspective, Princeton University Press, Princeton.

Tello, Carlos (1979). La política económica en México (1970-1976), Siglo XXI, México.

Thorp, Rose Mary y Whitehead, Lawrence (1979). Inflation and stabilization in Latin America. McMillan, Londres, Inglaterra.

Tirado, Ricardo (1985). "Los empresarios y la derecha en México", Revista Mexicana de Sociología, vol. XLVII, no. 1, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 105-124.

Tirado, Ricardo (1986). "Semblanza de las organizaciones empresariales mexicanas", en Labastida, Julio (compilador). Grupos económicos y organizaciones empresariales en México, Alianza Editorial Mexicana/UNAM, México, pp. 293-312.

Tirado, Ricardo y Luna, Matilde (1986). "La politización de los empresarios, 1970-1982", en Labastida, Julio (comp.) Grupos económicos y organizaciones empresariales en México, Alianza Editorial Mexicana-UNAM, México, pp. 411-455.

Tirado, Ricardo y Luna, Matilde (1987). "Empresarios: entre radicales neopanistas y moderados enopriistas". El Cotidiano, no. 18, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, pp. 246-249.

Valdés, Francisco (1986). "Una aproximación al análisis de las relaciones entre el gobierno y los empresarios en México, 1970-1976", en Labastida, Julio (comp.), Grupos económicos y organizaciones empresariales en México, Alianza Editorial Mexicana-UNAM, México, pp. 369-490.

Valdés, Francisco (1987). "Empresarios, estabilidad y democracia en México: 1880-1982". Centro de Investigación y Docencia Económica (inédito).

Valenzuela Feijóo, José (1986). El capitalismo mexicano en los ochenta, Ediciones Era, Colección Problemas de México, México.

Vellinga, Meno (1979). Industrialización, burguesía y clase obrera en México, Siglo XXI, México.

Vernon Raymond, et al. (1964). Public Policy and Private Enterprise in Mexico. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Villareal, René y Villareal de, Rocio (1977). "La empresa pública", en Buono, Gerardo (coord.), Opciones de política económica en México, Tecnos, México.

Volpi, Mauro (1985). "El bonapartismo: historia, análisis y teoría", Críticas de la economía política, Edición Latinoamericana, No. 24/25, Los bonapartismos, Ediciones el Caballito, México, pp. 67-110.

Weber, Max (1964). Economía y sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva. Fondo de Cultura Económica, México.

Weber, Max (1984). "Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán", en Escritos políticos I. Folio Ediciones, México, pp. 39-162.

Wionczek, Miguel S. (1966). "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México", en Varios autores, Bases para la planeación económica y social de México, Siglo XXI, México.

Wionczek, Miguel S., et al. (1966). Bases para la planeación económica y social de México. Siglo XXI, México.

Wionczek, Miguel S. (1967). El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera. Siglo XXI, México.

Wolfe, Alan (1980). Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo. Siglo XXI, México.

Zabludovsky, Gina (1984). "Antecedentes del Comité México-Norteamericano de Hombres de Negocios", en Cordero, Salvador y Tirado, Ricardo (coords.), Clases dominantes y estado en México. Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 63-96.

Zermeño, Sergio (1983). "De Echeverría a De la Madrid: ¿Hacia un régimen burocrático-autoritario?", Revista Mexicana de Sociología, vol. XLV, no. 2, abril-junio, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 473-506.