

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

*ÉLITE POLÍTICA Y TECNOCRACIA EN MÉXICO.
SURGIMIENTO, AUGE Y DECLIVE DEL GRUPO
TECNOCRÁTICO. 1970-2000.*

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA)

P R E S E N T A

ITAYETZI MAYEN MONJARAZ

DIRECTOR DE TESIS: MTRO. MANUEL VILLA AGUILERA

México, D.F., Ciudad Universitaria

Agosto 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Agradecimientos

A la memoria de mi padre.

A mi familia, especialmente a mi madre quien es para mí un ejemplo de lucha y fortaleza, gracias por brindarme tu apoyo y amor; a don Adrián, Margarita, Andrés, Jorge y Adrián por las alegrías, tristezas, consejos, por estar siempre presentes gracias, los amo.

A mi asesor de tesis, el maestro Manuel Villa Aguilera por sus siempre valiosos comentarios, reflexiones y recomendaciones a lo largo del trabajo, gracias por la paciencia.

A mis amigas y amigos gracias por todo.

Índice

Agradecimientos

Índice

INTRODUCCIÓN

1

PRIMER CAPITULO. EN BUSCA DE LA LEGITIMIDAD PERDIDA, MECANISMOS PARA REFUNCIONALIZAR EL SISTEMA. PROCESO DE FORMACIÓN DE LA ÉLITE TECNOCRÁTICA EN MÉXICO.

1.1- Sexenio de Luis Echeverría	15
1.1.1 Desarrollo compartido como opción ante un modelo económico desgastado.	15
1.1.2 Las fuentes de legitimidad del Estado mexicano.	21
1.1.3 La “apertura política” ante la necesidad de recuperar la legitimidad.	23
1.1.4 Inserción de un nuevo grupo gobernante	24
1.1.5 Los desequilibrios de poder en el gabinete	28
1.2 - Sexenio de José López Portillo	33
1.2.1 Crisis económica y estrategia petrolera	33
1.2.2 Alianza para la producción. Llamado a la unidad a los diferentes sectores	35
1.2.3 La falta de un proyecto económico y político claro.	37
1.2.4 Crisis económica. El comienzo de cuestionamientos al Estado como conductor de la economía.	39
1.2.5 Reforma política y administrativa	41
1.2.6 Creación de la estructura para la élite tecnocrática: SPP.	44
1.2.7 Heterogeneidad en el gabinete. Falta de cohesión en el equipo.	46
1.2.8 Inestabilidad y cambios en el gabinete.	50

SEGUNDO CAPÍTULO. LLEGADA Y PREDOMINIO DE LA TECNOCRACIA EN MÉXICO EN EL PERIODO DE 1982-1994.

2.1 Miguel de la Madrid	54
2.1.1 El nuevo grupo gobernante. La apuesta por la homogeneidad profesional.	54
2.1.2 Grupo de campaña de Miguel de la Madrid.	57
2.1.3 Formación de lazos e identidades entre el grupo.	58
2.1.4 Crisis y reestructuración económica. Fin de la política intervencionista del Estado.	61
2.1.5 Pacto de Solidaridad Económica.	64
2.1.6 Privatización de empresas públicas.	66
2.1.7 La Secretaría de Programación y Presupuesto 1979-1981.	67
2.1.8 1982-1985. La SPP bajo el liderazgo de Carlos Salinas.	69
2.1.9 Primeras consecuencias de la reestructuración económica.	73

2.2 Carlos Salinas de Gortari	77
2.2.1 Elite política en el gobierno de Salinas	77
A) División de la élite. Elección de Carlos Salinas de Gortari.	77
B) La SPP en la Presidencia. Tecnocracia en el poder.	79
C) Desaparición de la SPP	85
2.2.2 Reformas llevadas acabo en el gobierno de Salinas	87
A) Reforma económica y privatizaciones	89
B) Nueva relación Estado-sector obrero	93
C) Reforma en el sector campesino	96
2.2.3 Acciones para obtener la legitimidad.	99
A) Reforma electoral	99
B) Elecciones bajo el gobierno de Salinas	101
C) Pronasol	
2.2.4 ¿Cuál reforma de Estado?. La falta de un proyecto, desvinculación de la relación estado-sociedad.	107
A) Estado y sociedad	107
B) Personalismo y centralización del poder presidencial 1988-1994.	109
CAPÍTULO TERCERO. REPLIEGUE DE LA TECNOCRACIA 1994-2000.	
3.1 Ernesto Zedillo. Crisis y declive del grupo tecnocrático.	112
3.1.1 1994. Dificultades en la transferencia del poder. Candidatura de Ernesto Zedillo.	113
3.1.2 Elección de Zedillo como Presidente de la República.	118
3.1.3 Liberalización política.	119
3.1.4 Crisis y élite tecnocrática.	130
3.1.5 Repliegue del grupo tecnocrático	137
3.1.6 Relación del Presidente y el PRI. La “sana distancia” y el regreso al “Nacionalismo Revolucionario”.	146
Conclusiones	155
Bibliografía	175

Introducción

El objeto de estudio en este trabajo es la élite tecnocrática mexicana, su formación, ascenso y repliegue en las zonas estratégicas del Estado mexicano durante los años ochenta y noventa. El desenvolvimiento de dicha élite, como tal, se ubica durante ese periodo. Sin embargo, es conveniente remitirse al surgimiento y auge de los técnicos dentro del sistema político mexicano.

El germen de dicho grupo político se encuentra a mediados de los años cuarenta, cuando se da el cambio de estafeta de los generales revolucionarios, a los civiles, con el arribo de Miguel Alemán a la presidencia de la República. Esa élite además de ya no formar parte de una clase revolucionaria militar era el reflejo del comienzo de otra etapa del naciente Estado mexicano, pues después de la presidencia de Cárdenas, cuando la política estuvo enfocada a los asuntos sociales y la política redistributiva; para los años cuarenta el objetivo principal era la promoción del desarrollo económico.

Después del sexenio de Ávila Camacho, quien había puesto como prioridad la promoción del sector privado y la moderación de las políticas llevadas a cabo por su antecesor, con un discurso de unidad nacional; Alemán siguió en esa misma línea a través de la creación de infraestructura para el fomento a la industria y crear así las condiciones para un crecimiento económico sostenido; en realidad ese periodo tuvo un contexto internacional favorable que fue: el periodo de la posguerra. Otro factor que permitió dicho crecimiento fue el control político de las demandas sociales a través de la construcción de una estructura institucional, como fue el fortalecimiento de la CTM, CNC y, en 1943 constitución de la CNOP, tanto para la canalización de demandas como para el control político de sindicatos o grupos específicos demandantes.

“El advenimiento al poder de Miguel Alemán, a fines de 1946, representó una modificación de dirección aún mayor de la política y de los objetivos de Lázaro Cárdenas que la efectuada por Ávila Camacho [...] su llegada no produjo reducción de las actividades económicas del poder público mexicano; más bien trajo aparejado mayor disposición para

utilizar esos poderes, uno tras otro, con una clase comercial en claro ascenso.”¹ El despegue económico de México durante los años cuarenta y sesenta, trajo consigo el auge de técnicos, principalmente economistas, en áreas de la administración pública federal.

Raymond Vernon observó este hecho y aseguraba, en 1963, que “las técnicas económicas se han hecho tan complejas que están fuera de la comprensión fácil de los aficionados.”² Los “aficionados” a los que se refiere este autor son los conductores de la economía mexicana que tenían como formación la abogacía, pero que, sin embargo, habían logrado hacer una carrera en el campo de las finanzas, planeación y presupuestación en este país. El ejemplo fue Antonio Ortiz Mena, abogado de profesión, que permaneció durante dos sexenios al frente de la Secretaría de Hacienda y fue el principal constructor de lo que se conoce como *el milagro mexicano*. Si bien los conductores de la economía no eran economistas de profesión ello no implicaba su desconocimiento en los temas o el ejercicio de su trabajo como meros aficionados. El auge de una carrera como la de economía, la promoción por parte de instituciones como el Banco de México y la Secretaría de Hacienda para especializar a su personal era una necesidad de diseñar políticas de desarrollo económico ante el proyecto de industrialización y modernización del país.

De los primeros mexicanos que estudiaron economía en el extranjero están Víctor Urquidi, y Josué Sáenz, en la London School of Economics y en Swarthmore College, respectivamente, ambos ocuparon puestos importantes tanto en el Banco de México, como en la Secretaría de Hacienda. Posteriormente se encuentran los ejemplos de Leopoldo Solís, con doctorado en economía en Yale en 1959; Raúl Salinas Lozano, quien se tituló en economía por la Escuela de Economía de la UNAM, e hizo una maestría en economía en la Universidad de Harvard, Salinas Lozano fue secretario de Industria y Comercio de 1958 a 1964.³

¹ Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles representados por los sectores público y privado*, Ed. Diana, 1966 p. 116.

² *Ibid.*, p. 153.

³ Con datos de Sarah Babb, *Proyecto México: los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, FCE, 2003.

Vernon, también sostiene que en países avanzados, la diferencia entre técnicos y políticos, pare ese momento, ya era borrosa e indistinta; sin embargo, en México existía una línea limítrofe, bastante clara entre esos dos grupos por un factor fundamental: “La fuerza de los técnicos no reside tanto en sus posibilidades de dar directamente forma a la política, como en su capacidad para elegir alternativas técnicas que son presentadas a sus amos políticos.”⁴ Es decir, dichos técnicos no sobrepasaban el ámbito de lo subalterno.

A este respecto, Jean Meynaud hace una diferencia clara entre los técnicos y los tecnócratas y dice: “Los técnicos son unos agentes que no sobrepasan los límites de carácter artificial y subalterno, que como tales técnicos ejerce. Los tecnócratas, por el contrario se aprovechan de la propensión de las técnicas para hacerse independientes y hacerse considerar [...] para dominar en lugar de obedecer, para dar las directrices en lugar de seguirlas.”⁵

En síntesis se puede decir que la tecnocracia son los técnicos en el poder, los cuales obtuvieron alguna especialización, maestrías o doctorados en el extranjero, principalmente en economía o ingeniería, no cuentan con una carrera política y se integran a puestos gubernamentales como gobernantes y no subordinados. Para que se pueda hablar de tecnocracia es necesario que esos técnicos lleguen a encumbrarse en las instituciones del Estado.

Hasta finales de los años setenta, los técnicos economistas permanecieron exclusivamente dentro de las instituciones financieras y económicas más importantes del país, con Antonio Ortiz Mena a la cabeza de dicho grupo.⁶ Dichos economistas mantenían su campo de dominio en esas instituciones y no existía una pretensión, en tanto grupo de técnicos, de desplazar a la élite tradicional que dominaba el espectro político.⁷

⁴ Raymond Vernon, op. cit., p. 154

⁵ Jean Meynaud, *Problemas ideológicos del siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1964, p. 278.

⁶ Si bien no era un grupo completamente homogéneo ya que dentro de dichas instituciones había diferencias entre estructuralistas y monetarista, la realidad fue que existía un consenso bastante claro acerca de la función del Estado en el campo económico

⁷ Arnaldo Córdova, para 1972 es uno de los autores que ya hablan de la tecnocratización del Estado mexicano en su artículo “Las reformas sociales y la tecnocratización del estado mexicano” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 70, octubre de 1972.

Ya para 1970, durante el sexenio de Luis Echeverría comienza a insertarse en el sistema una nueva generación de funcionarios públicos, caracterizados más por tener una trayectoria profesional burocrática y especializada y no tanto por la trayectoria política o experiencia electoral tradicional, a diferencia de los técnicos formados durante el periodo de industrialización y el auge económico, dichos funcionarios comienzan a ocupar puestos a nivel del gobierno federal que tradicionalmente le correspondería a miembros tradicionales de la clase política. La gestación de dicho grupo comienza a partir de los años setenta y no es, sino hasta el sexenio de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari en donde se manifiesta de manera tajante como un grupo fuerte y con un poder de decisión clave en el ámbito económico y político, lo anterior se puede observar de manera inmediata en la conformación de gabinetes con características tecnocráticas.

A partir de ese momento se comienzan a tejer nuevas relaciones entre la élite política mexicana, así como nuevas formas de reclutamiento e inserción al sistema político. Se comienza a hablar en México de una tecnocratización en el sector público, entendiendo a esta como “una nueva forma de organización y funcionamiento del aparato estatal que presenta como característica principal la tendencia hacia la racionalización y la tecnificación del proceso de formulación y toma de decisiones de las políticas estatales, así mismo, subordina la actividad y los valores políticos a la racionalidad técnica, mayor eficiencia y productividad”.⁸ O, como diría Jean Meynaud, “se trata de la ascensión de “capacitados” en detrimento de los tradicionales detentadores de la autoridad.”⁹

Sin embargo, sería un error abordar el tema de la élite tecnocrática como un grupo aislado de los cambios que se estaban generando en el sistema político, régimen político y en el propio Estado. Pues hay que recordar que a partir de los años 70 comienzan los desequilibrios económicos y, por supuesto, atrás quedará el crecimiento económico que

⁸ Francisco Morales Camarena, *La tecnocracia en México: Las actitudes políticas de los funcionarios públicos*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Ed. Cambio XXI, 1994, p. 18.

⁹ Jean Meynaud, *Problemas ideológicos del siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1964, p. 238.

había permanecido desde los años 30 (6.6% tasa promedio de crecimiento anual correspondiente a ese periodo).¹⁰

Ésta década es, sin duda, un preámbulo para lo que será el desmantelamiento del Estado interventor que se producirá en 1980. Si bien existía una preocupación en aumento sobre la incapacidad del Estado para mantener los niveles de crecimiento, empleo, gasto público, etc., no existía la convicción de realizar de una reforma estructural que permitiera transformar al Estado. Las crisis que se generarán desde esos momentos se manifiestan como crisis económicas a largo plazo se observará un cambio que se estaba generando a nivel estatal y del sistema político.

En el sistema político mexicano se había caracterizado por la permanencia de una relativa estabilidad durante ese periodo pues, sectores como el privado, obrero, campesino y popular tenían cabida en el Estado para la operación de arreglos y canalización de demandas a través del PRI.

Durante 50 años dicho sistema había resultado funcional. Sin embargo, para 1970 aparecía como un modelo desgastado, ya que a pesar del crecimiento económico constante, éste no se reflejaba en la distribución de la riqueza. En el ámbito político existían grupos que se sentían marginados en la participación, principalmente ciertos sectores de la clase media.

La década de los 70 fue un periodo durante el cual se trató de redefinir el rumbo económico del país pero sin cambiar de fórmula: intervención del Estado y crecimiento económico sólo que ahora con la intención de “distribuir” el ingreso, lo que se llamó “desarrollo compartido”. Lo anterior iba de la mano con la llamada apertura política, la cual tenía la intención de incluir a la oposición que hasta ese momento el sistema había

¹⁰ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado 1920-1994*, México, FCE, 1994, p. 237. La disminución de crecimiento del PIB real se dio durante el gobierno de Echeverría, pues de 6.84% anual promedio que se había registrado de 1965 a 1970 pasó a 6.17 durante dicho periodo; la tasa de inflación promedio anual pasó de 2.76 a 12.83 durante los periodos mencionados. Datos de Antonio Ortiz Mena, *Desarrollo estabilizador, reflexiones sobre una época*, Colmex-FCE, México, 1998, p. 50.

excluido. Dichas reformas tenían como objetivo principal darle legitimidad al régimen político. Sin embargo, trajeron consigo la inserción de la oposición con posibilidades reales de fuerzas en la élite y la entrada al PRI a nuevos actores.

Con la intención de volver funcional al sistema “Luis Echeverría y José López Portillo aplican una serie de medidas que sirven sobre todo para remediar lo más urgente. En ese avance paulatino uno y otro colocan nuevas piezas en el tablero y dan papeles a nuevos actores, lo que a la larga perturbará el marco tradicional en que se jugaba el destino de la nación”.¹¹

En el sexenio de Luis Echeverría se sientan las bases para la inserción de un nuevo grupo gobernante primero a través de la entrada de una nueva generación de jóvenes a puestos de secretarías de Estado, posteriormente, en el gobierno de José López Portillo la aportación de una estructura, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que les permitirá mantenerse, cohesionarse y formar un equipo de trabajo en toda la extensión de la palabra.

El grupo gobernante en los siguientes dos sexenios romperá prácticamente con las características de la élite que habían predominado en el sistema. Dicho grupo, afín a las teorías neoliberales, inserta reformas que no sólo cambiarán el modelo de desarrollo económico sino que también cambiarán algunos de los elementos fundamentales del sistema político mexicano.

Para el sexenio de Zedillo la élite tecnocrática se volverá a replegar al ámbito de origen: el sector económico, siendo la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, principalmente, el lugar en donde se refugiarán de nueva cuenta. Dicho repliegue se dio en un contexto mundial de globalidad. Para los tecnócratas el económico es el principal sector que se tiene que resguardar, antes que el político. Es por ello que se puede entender todo el proceso de liberalización política llevada a cabo durante ese periodo. Para los tecnócratas ya

¹¹ Isabelle Rousseau, *México ¿una revolución silenciosa? 1970-1995. Elites gubernamentales y proceso de modernización*, México, Colmex, 2001, p. 79.

no importaba el color del partido que llegara al poder sino que éste tenía que garantizar el proyecto económico –neoliberal- impulsado desde principio de los años ochenta.

El objetivo de este trabajo es entender y explicar las razones del nacimiento, repunte y repliegue del grupo tecnocrático en México. La consolidación como grupo fuerte en el periodo de 1988-1994; así como la causa del repliegue durante el gobierno de Ernesto Zedillo y las consecuencias de decisión que tuvo dicho grupo en el sistema político mexicano. Para ello es preciso preguntarse ¿qué permitió la entrada de dichos técnicos en puestos clave del gobierno federal?, ¿cuál fue la causa para que dicho grupo se replagara al ámbito económico durante el sexenio de Ernesto Zedillo? Y, ¿cuáles fueron las consecuencias que trajo para el sistema político y régimen, la estancia por parte de los tecnócratas en las instituciones del Estado durante más de una década?

La hipótesis a desarrollar es que, la entrada de la élite tecnocrática no habría sido posible si a la par no se estuviera dando la transformación del Estado, el paso de un Estado benefactor a uno de tipo neoliberal. Este proceso no sólo desmanteló los mecanismos y las instituciones con el que funcionaba el antiguo modelo sino que trajo consigo la entrada de nuevos actores en el sistema político mexicano. La entrada de la tecnocracia se dio en medio de una fuerte lucha política entre una clase política tradicional y los nuevos funcionarios, que sin embargo quedó configurada en los términos de la tecnocracia y del espacio público, específicamente dentro de la SPP, esta jugó un papel central como actor que sometió la lucha y a los políticos a las condiciones de la tecnocracia.

El predominio de los tecnócratas no perduró más allá de dos sexenios debido a la falta de un proyecto político y de mecanismos de reproducción por parte de ésta que la pudiera sustentar. Ello no impidió que durante el tiempo que tomaron las instituciones del Estado se dieran una serie de reformas profundas para que posteriormente se incrustaran en instituciones estratégicas en el contexto de la globalización, como el Banco de México, Secretaría de Hacienda, de Economía, de Energía, etc., instituciones de donde habían salido. La importancia que se le dio al ámbito económico y el fracaso de este a finales del sexenio de Carlos Salinas de Gortari impidió la permanencia de la élite tecnocrática. Sin

embargo introdujeron reformas en el sistema político y, aún más, quedó pendiente una reforma de Estado que permitiera dar funcionalidad a este en el nuevo orden establecido. Pues si bien se impulsaron reformas constitucionales en rubros fundamentales como fueron las reformas al artículo 27 y 130, por ejemplo, así como un retraimiento del Estado en la promoción, dirección y control de la actividad económica, ello no significó un proyecto político alternativo del ya existente, sobre todo en lo que tiene que ver con las relaciones entre Estado-sectores sociales, así como de relación entre sí de cada una de las instituciones del Estado, en todo caso se trata de una lógica liberal de *laissez-faire*, *laissez-passer*.

Este trabajo está dividido en tres capítulos, el primero comprende los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo; dos sexenios que marcan el declive del modelo estatista que había perdurado desde la consolidación del Estado mexicano posrevolucionario. Con ellos se sientan las bases para el desmantelamiento de dicho estado y la estructura para los tecnócratas. El segundo capítulo aborda el encumbramiento de los tecnócratas con Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari con todo el proceso de reformas que llevaron acabo. El tercer capítulo incluye el sexenio de Ernesto Zedillo y el proceso de repliegue de los tecnócratas a sectores estratégicos de la economía, el avance opositor en los estados y la aparición de nuevos actores políticos en la escena política nacional.

Es importante mencionar que, en este trabajo no se pretende hacer un estudio de las características puramente sociológicas de la élite política mexicana, tales como edad, profesión, especialización, universidad de origen, pues ya existen vastos estudios en ello. Estos estudios se toman como referencia para la caracterización de la élite y se parte de allí para analizar los elementos del sistema que permitieron la entrada de dicha élite, así como también las circunstancias y elementos que impidieron su permanencia.

Consideraré como élite política al “grupo de individuos que ocupan aquellas oficinas públicas en donde el poder político se encuentra más altamente concentrado y centralizado y en donde se toman las decisiones que afectan al resto de la sociedad y del sistema

político.”¹² Es en el sistema político en donde la élite se asienta y toma elementos para su permanencia y reproducción.

Cabe aquí hacer una diferenciación conceptual entre clase política y clase gobernante; así como también establecer el lugar en donde se encuentran dentro de las estructuras de poder pues frecuentemente suelen haber una confusión de conceptos en el análisis.

El sistema político es el conjunto de reglas no escritas, modos de negociación y actuación de la clase política. David Easton identifica al sistema político como “una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante el cual se asignan autoritariamente valores en una sociedad.”¹³ Durante mucho tiempo dicho sistema operó como “caja negra” en donde los actores políticos contendían y negociaban en la “oscuridad” aunque fuera de ella se tornaban como actores diferenciados.¹⁴ Es decir, el sistema político es el lugar privilegiado de la clase política. Si bien, actualmente la clase política negocia dentro de ese lugar “cerrado” es más frecuente que se den a conocer los resultados de dichas negociaciones ya sea por los actores que participan en ellas o por la influencia de los medios de comunicación.

Es así que, la clase política es el “sector que tiende a monopolizar la gestión de la política en los espacios e instancias de representación y que por el dominio de los secretos y laberintos del quehacer político así como sus normas y lenguajes, logran mantener o acrecentar prerrogativas como sectores específicos”¹⁵ Lo que popularmente y de manera

¹² Francisco Suárez Farias, *Elite, tecnocracia y movilidad política en México*, México, UAM-X, p. 19.

¹³ David Easton, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, p. 90.

¹⁴ El tema lo trata con gran claridad Manuel Villa Aguilera, *Los años furiosos: 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México*, México, Porrúa, 1996, 183p.

¹⁵ Jaime Osorio, *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*, México, FCE, 2004, p. 51. Un clásico político que conviene recordar para el concepto de clase política es Gaetano Mosca quien dice “[...] entre todas las sociedades, empezando por las medianamente desarrolladas, que apenas han llegado al preámbulo de la civilización hasta las más cultas y fuertes, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. En tanto, la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera más o menos legal, o bien de un modo más o menos arbitrario y violenta, y a ella le suministra, cuando menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político.” La primera clase a la que se refiere Mosca es la clase política. Gaetano Mosca, *La clase política*, FCE, México, 1984, p. 106.

general se les conoce como *políticos* que tienen como oficio las actividades de gobierno federal o local.

A diferencia del sistema, en el régimen prevalecen las reglas y la institucionalidad, pues éste es la representación del Estado en instituciones como son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Si en el sistema político predomina el conjunto de reglas no escritas de la clase política, en el régimen predomina la formalidad reflejado en normas e instituciones. “Lo que conocemos como Régimen democrático es el conjunto de instituciones de gobierno que garantizan la vigencia del Estado de Derecho. Es decir, el régimen históricamente nació para limitar y regular el poder del Estado.”¹⁶

La clase gobernante o dirigente se encuentra dentro de la clase política, pues esta última ésta conformada por los miembros de partidos políticos, sindicatos, corporaciones empresariales, directores de empresas paraestatales; mientras que la primera, como lo mencione arriba, sólo se limita a los actores que se encuentran en la cúspide de dichas relaciones de poder, es decir, es la clase que se encuentra en la cúspide del Estado.¹⁷ El concepto de *élite tecnocrática* define a la clase dirigente específica que dominó durante dos sexenios y llegó a la cúspide del Estado a finales de los años ochenta hasta mediados de los años noventa; cuyas características son una formación homogénea en el campo económico, con trayectorias profesionales dentro de secretarías de Estado de las mismas características, sin experiencia en el terreno electoral y sin ascendencia dentro del partido, todo ello explicaba la falta de vínculos sociales por parte de dicho grupo político.

Para operacionalizar lo anterior incluiré dentro de la clase gobernante mexicana al Presidente de la República, secretarios y subsecretarios de Estado, algunos directores

¹⁶ Cabe también aclarar que “la división de poderes busca evitar o por lo menos limitar el abuso, el absolutismo, sin embargo, no garantiza o por sí misma ni la equidad, ni la justicia, ni siquiera el buen gobierno.” Manuel Villa Aguilera, *op. cit.*, p. 55.

¹⁷ Me referiré como clase gobernante o dirigente y no como élite política, al grupo conductor del Estado ya que el concepto de élite resulta menos específico que el de clase gobernante. Si bien el concepto de élite puede ser funcional para nombrar a la élite revolucionaria o posrevolucionaria como aquél grupo que formaban parte de la llamada *familia revolucionaria*, en la actualidad, y desde los años setenta, con la proliferación de grupos políticos dentro del propio gobierno, el concepto de élite política ya creaba confusión, pues con ello se refieren de forma indistinta a las personas de la administración pública federal, a grupos empresariales o sociales.

generales de industrias paraestatales, Presidentes de Comisiones en las Cámaras de Diputados y Senadores, así como Presidentes y Secretarios del CEN del PRI.¹⁸

El tema de la clase política en México, a partir de la posrevolución, ha sido tratada por autores extranjeros más bien desde un punto de vista sociológico que politológico, ya que abordan el tema analizando las formas de reclutamiento y relacionalidad entre los actores, así como el seguimiento del perfil educativo y las trayectorias político-administrativas de dichos actores.

Dentro de los precursores del tema de la élite política mexicana se encuentran Peter Smith y Roderic Ai Camp. Smith hace una comparación entre la élite mexicana pre-revolucionaria (en el régimen de Díaz) y la post-revolucionaria. Él se enfoca al tema de movilidad política dentro de la élite y argumenta que los principales requisitos para acceder a esta son: lugar de nacimiento, ocupación del padre, nivel educativo, sitio donde recibieron su educación, ocupación y fecha de nacimiento.

Peter Smith argumenta que en el México pre-revolucionario se le daba más peso al origen social como elemento determinante para el éxito político. En el México después de la Revolución cobró mayor importancia la trayectoria académica; sin embargo quien tenía mayor oportunidad para el ingreso a la Universidad era la clase media, por lo que para Smith, el origen social continuó siendo un factor importante y la revolución “tuvo por efecto, entre otros, un relajamiento de las condicionantes a que está sujeto el poder político y los requisitos para acceder a él son menos restrictivos que antes.”¹⁹

Ahora bien, la vasta obra de Roderic Ai Camp comprende diversos estudios detallados de la formación, reclutamiento y educación de los líderes políticos en México. Éste autor pone énfasis en el medio político y en el entorno de los líderes para la obtención del éxito.

¹⁸ Jaime Osorio le llama a ésta la clase reinante. Este hace una diferenciación entre clase reinante, dominante, frente de poder y bloques de poder. La clase reinante es el personal del Estado que ocupa las posiciones cúspides dentro del aparato de Estado y esta no necesariamente pertenece a la clase dominante pues ésta última es quien logra que su proyecto se imponga a los demás desde el Estado. De esta forma “la clase reinante puede otorgarle a su gestión un estilo personal de gobernar, pero estará limitada para sobrepasar las fronteras marcadas por los intereses que el Estado representa” Jaime Osorio, *Op. Cit.* 38.

¹⁹ Peter Smith, *Los laberintos del poder*, México, Colmex, 1981, p. 77.

Para Camp existen los políticos tradicionales con carrera partidista de origen popular y con antecedentes de elección; el político de “transición” que cuenta con experiencia en la administración pública y con experiencias profesionales y; por último los políticos sin experiencia política en la práctica.

Estos dos autores son clásicos en los estudios de la élite política mexicana por sus exhaustivos y meticulosos trabajos, ya que aportan sobre todo en el periodo post-revolucionario y hasta 1980, biografías y relaciones entre la élite, así como las formas de inserción y ascenso. En Roderic Ai Camp y Peter Smith prevalece la idea de que el estudio exhaustivo del grupo gobernante mexicano, su perfil educativo y las formas de inserción permite entender el funcionamiento del sistema político mexicano y como consecuencia esos cambios nos llevaría a entender el cambio en el sistema. Lo anterior nos ayuda a identificar actores y cambios en la élite más cercano a una “radiografía” de los personajes sin embargo no nos explica por qué y que permitió el cambio de dicha élite.

En un trabajo más reciente, Francisco Suárez Farías retoma los trabajos de Roderic Ai Camp y Peter Smith llevándolos hasta el gobierno de Miguel de la Madrid.²⁰ Francisco Suárez agrega al análisis el concepto de camarillas, familias políticas así como la intervención de los empresarios y su continuidad en el sexenio de Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari en menor medida. Sin embargo, continua tomando el perfil educativo de la élite, estrato social, estructura de edades así como estudios de posgrado para poder advertir sobre la capacidad de inclusión del sistema político a los diferentes actores sociales.

A partir de lo anterior surgen autores y análisis menos vastos, pero no por ello menos importantes en el estudio de la clase dominante mexicana, como lo son los trabajos de Rogelio Hernández Rodríguez, David Lindau, Francisco Morales Camarena y más recientemente Isabelle Rousseau, cada uno de ellos tratando el tema de una manera diferente (pero coincidiendo en la revisión de Camp y Smith).

²⁰ Francisco Suárez Farías, *Elite, tecnocracia y movilidad política en México (1976-1984). Análisis de un grupo gobernante*, UAM-X, México, 1991.

Francisco Morales Camarena²¹ hace una innovación en el análisis de la funcionarios públicos tradicionales y la tecnocracia en México, ya que más que tomar en cuenta las profesiones de los servidores públicos como una referencia inicial en el análisis, parte del supuesto de el elemento que diferencia a la clase política tradicional de los tecnócratas son las actitudes políticas más que las trayectorias educativas y profesionales, por lo que hace un pequeño y significativo estudio en términos de actitudes políticas en los servidores públicos. El problema que considero tiene éste estudio es que, para analizar las actitudes Morales Camarena realiza un amplio cuestionario a diferentes servidores públicos tomando su opinión respecto a diversos temas, resultando un estudio de opinión más que de actitud.

Francisco Morales concluye en su estudio que la tecnocracia es racionalista, pragmática, elitista, intolerante y suelen tener carreras profesionales en economía y con pocos vínculos hacia los ciudadanos y demás políticos tradicionales.

Por otra parte, Isabelle Rousseau hace un análisis de élites gubernamentales en México y el cambio que hubo a partir de los años 70 en el sistema político mexicano. A diferencia de los demás autores, Rousseau hace una relación entre el proyecto de modernización así como las diferentes relaciones y alianzas que va teniendo entre sí dichas élites para la implementación de diversas políticas públicas.

“[...]Se trató de sacar de la sombra a los actores del progreso del Estado elaborando una biografía colectiva a partir de un conjunto de individuos que comparten algo: una función, una actividad, un estatuto social [...] Destacar tanto las características comunes como también los accidentes y las diferencias en las trayectorias de vida de los actores involucrados, hace posible definir ciertos perfiles de evolución del sistema del Estado, trazar un retrato ‘global’, ‘colectivo’ de ‘grupo’.”²²

²¹ Francisco Morales Camarena, *La tecnocracia en México: las actitudes políticas de los funcionarios públicos*, México, Ed. Cambio XXI-Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 1994.

²² Isabelle Rousseau, *Modernidad con pies de barro*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1995, p. 25.

Sin embargo, esta autora en su trabajo titulado *México, ¿una revolución silenciosa? 1970-1995* rebasa del análisis de origen y de la socialización de los detentadores del poder y lo inserta en el análisis estratégico para poder explicar las adhesiones u oposiciones de los grupos existentes a proyectos y candidaturas, pues de otra manera el análisis quedaría estático, sometido a las características de origen de cada grupo; de esa manera “esclareceremos las redes de acción privilegiadas que existen entre el pequeño grupo de responsables de las decisiones y otros actores clave, lo cual nos permitirá evidenciar los soportes de articulación y el paso de una a otra red.”²³

Para Rousseau es importante establecer un puente entre las elites gubernamentales y el estudio de las políticas públicas, esto en el contexto del agotamiento del desarrollo intervencionista y preguntándose qué grupo y con qué proyecto se logrará imponer. El estudio de Rousseau cruza el análisis prosopográfico con un análisis estratégico, lo que hace muy enriquecedor, pues va más allá del puro estudio biográfico de los actores.

Hasta aquí podemos observar de manera sintética los estudios el grupo gobernante tradicional, tratado como élite política en general, y la élite tecnocrática y decir que si bien el estudio de la clase dominante mexicana en la segunda mitad del siglo XX ha sido poca y en busca de una sola línea; en los últimos años, con los autores arriba mencionados, ha dado un pequeño giro para tratar de explicar los cambios que han ocurrido en el sistema y como dichos cambios han influido en ella y viceversa. El trabajo que a continuación presento tiene el objetivo de observar a la clase dirigente en un contexto definido, dentro de la transformación estatal en México, abarcando no sólo las características específicas de los actores sino del contexto político en el que estaban inmiscuidos, de las transformaciones que pudieron realizar dentro del periodo estudiado, así como también sus limitaciones debido al contexto político en el que se encontraban.

²³ Isabelle Rousseau, *México, ¿una revolución silenciosa? Elites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995)*, México, Colmex, 2001, p. 31.

PRIMER CAPÍTULO. EN BUSCA DE LA LEGITIMIDAD PERDIDA, MECANISMOS PARA REFUNCIONALIZAR EL SISTEMA. PROCESO DE FORMACIÓN DE LA ÉLITE TECNOCRÁTICA EN MÉXICO.

1.1 Luis Echeverría

1.1.1 Desarrollo compartido como opción ante un modelo económico desgastado.

Para finales de los años 60 el modelo de lo que se llamó “desarrollo estabilizador” ya mostraba elementos de agotamiento. Dicho modelo había sido un pilar fundamental en los doce años anteriores, para el desarrollo económico y gracias a ello México se presentaba, ante los ojos de Latinoamérica, como un país ejemplar en cuanto a la estabilidad económica se refiere. En esta década se registraron tasas promedio de crecimiento de 6.7% y con una inflación promedio de 2.5% anual.²⁴

El modelo de desarrollo estabilizador había servido, también, para poder satisfacer de manera eficaz las demandas de la clase social más beneficiada, la clase media. Sin embargo un inconveniente que se irá manifestando de manera acelerada fue la falta de distribución de la riqueza y la desigualdad económica persistente en todo el país –uno de los problemas nunca resueltos en México-. Tan sólo en la segunda mitad de los años 60 “el ingreso personal promedio era del orden de 600 dólares por año en tanto el 10% de familias más pobres de México recibía alrededor de 90 dólares (1,125 pesos) por persona en el año.”²⁵

Este problema, así como la demanda de mayor participación política, manifestada desde finales de los años 50 y puesta de manifiesto en 1968, orillaron tanto a Luis Echeverría como a José López Portillo a buscar caminos de legitimación y reencauzamiento en las políticas tomadas. Cabe destacar que no buscaban un cambio total ni transformación del sistema, sino sólo encontrar los elementos que les permitieran dar legitimidad.

Desde que tomó posesión, el presidente Luis Echeverría reconoció los problemas antes mencionados, manifestó: “Subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en

²⁴ Antonio Ortiz Mena, *Op. cit.*, Colmex-FCE, México, 1998, p. 50.

²⁵ Carlos Tello, *La política económica en México 1970-1976*, S. XXI, México, p. 17.

peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad económica del desarrollo. [...] Alentar las tendencias conservadoras que han surgido de un largo periodo de estabilidad equivaldría a negar la mejor herencia de nuestro pasado.”²⁶ Por un lado, Echeverría reconocía a los gobiernos anteriores los logros alcanzados, pero por otro lado, admitía la insuficiencia y la concentración de la riqueza. En ese sentido, “la presidencia de Luis Echeverría representa, sin hipérbole, la autocrítica del régimen de la Revolución al finalizar la década de los sesenta.”²⁷

Luis Echeverría propuso modificar el camino de la política económica, ahora con el nombre de “desarrollo compartido” que, prometía recuperar los niveles de crecimiento, sólo que ahora con un elemento: la distribución del ingreso. Decía Luis Echeverría “No es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso [...] Se requiere, en verdad, aumentar el empleo y los rendimientos con mayor celeridad[...] Para ello es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores”²⁸

Lo anterior con una participación exorbitante del Estado y, por supuesto, con un gasto público elevado. Según datos de Carlos Tello, de 1973 a 1974 se presentó un crecimiento de 41% en la deuda pública, pues pasó de 7 070 millones de dólares a 9 975 millones.

Lo arriba mencionado muestra una de las contradicciones del sexenio, pues por una parte se trata de atender las necesidades sociales pero, eso a su vez, trajo consigo una ampliación en el aparato burocrático y gastos en infraestructura. En el México de los años 70 ello era pagado con mayor endeudamiento externo, lo que traería repercusiones a largo plazo, pues la base de sustentación de dicho modelo era bastante débil.

²⁶ Citado por José Woldenberg y Mario Huacuja, “El sexenio de Luis Echeverría”, en Cristina Puga, *et. al. Evolución del Estado Mexicano*, t. 3. p. 159.

²⁷ Arnaldo Córdova, *op. cit.*, p. 72

²⁸ Loc. Cit., Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado: México 1920-1994*, FCE, México, 1994, p. 178.

Un ejemplo de lo anterior fue que tan sólo en las primeras semanas del gobierno de Echeverría, se crearon diversos institutos como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda, así como el envío de diversas iniciativas de reforma de Ley como la de la Reforma Agraria y la del Seguro Social.

La política económica que se movía entre la recesión y aceleración, así como la constante intervención del Estado, aunada al discurso populista del presidente, no satisfizo ni a los empresarios, ni a grupos de intelectuales; ni a la izquierda ni a la derecha mexicana.²⁹ Por ejemplo, el sector empresarial se caracterizó por tener una ríspida relación con el ejecutivo a lo largo del sexenio. Este sector consideraba importante la intervención del Estado en la economía pero sólo para el aseguramiento de la pequeña propiedad o el otorgamiento de créditos, es decir, el fortalecimiento del sector privado aunque ello implicara el recurso de la fuerza para mantener el orden por parte de los aparatos del Estado.³⁰

Por otro lado se encontraban la izquierda, intelectuales y algunos políticos de tradición cardenista, quienes consideraban urgente una reforma fiscal que permitiera la redistribución del ingreso así como la creación de canales que permitieran mayor participación política.

A nivel internacional también existía una recesión económica. Los países desarrollados presentaban tasas de crecimiento negativas en la primera mitad de los años 70. Carlos Tello nos aporta datos sobre ese hecho:

²⁹Julio Labastida trata el tema de la posición de estos sectores acerca de la participación Estatal y particularmente del gobierno de Luis Echeverría en su ensayo “El régimen de Echeverría, perspectivas de cambio en la estrategia de desarrollo y en la estructura de poder”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XXXIV, Num. 3-4, Julio-diciembre de 1972.

³⁰ Una de las consecuencias del desacuerdo y de la incertidumbre de los empresarios fue al formación del Consejo Coordinador Empresarial, formado en 1975, conformado por los dirigentes de la Concanaco, Coparmex, ABM, CMHN.

Cuadro No.1³¹

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA.

	1966-1973	1973-1975
Estados Unidos	2.7	-2.7
Canadá	3.5	0.4
Japón	9.1	-0.6
Alemania	3.9	-1.5
Francia	4.9	0
Reino Unido	2.5	-0.5
Todos los países miembros de la OCDE.	3.7	-1.6

Dicha recesión fue considerada por los presidentes y primeros ministros de estos países como la más grave recesión de la posguerra y buscaban explicaciones y medios para reformar algo que ya preveían estaba resquebrajándose, un Estado incapaz de resolver el exceso de demanda social.

Así, en México desde finales de la década de los 60, todos los años 70 y hasta 1983 fue una época caracterizada por la búsqueda de soluciones y adecuaciones que enfrentaran la crisis. Sin embargo, sin cambiar la esencia del Estado. “Es justamente la adopción del criterio de la eficacia como norma de los nuevos cambios lo que hace que la propuesta del gobierno de Echeverría aparezcan como si fueran, no sólo medidas de una gran oportunidad, sino ante todo medidas prácticas.”³²

Es así que vemos a lo largo del sexenio, primero, una necesidad de reencauzar el camino en el ámbito económico, pero sin cuestionar el papel del Estado interventor, por el contrario este será el principal promotor económico; segundo, la base con la que se promovió el crecimiento económico fue a través de la deuda externa.

Como anteriormente lo abordé, una de las medidas tomadas en el sexenio echeverrista fue el tratar de reencauzar el modelo económico, acompañado también de un discurso de apertura política, sobre todo después de la represión de estudiantes en 1968 y el conflicto con los mismos en 1971. Pues si bien el PRI como partido hegemónico tenía toda una

³¹ Con datos de Carlos Tello, *op. cit.* p.119.

³² Arnaldo Córdova, *op. cit.*, p. 73

estructura que incorporaba a los sectores campesino, popular y obrero, había un sector en crecimiento que no se sentía representado: la clase media, además de la ebullición de movimientos sociales y con ellos nuevos actores en crecimiento que no encontraban canales de participación en el sistema político.³³

Son también momentos en donde a nivel internacional se comienza a hablar de gobernabilidad, dicho concepto aparece en un texto de Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanaki, en el Informe titulado *La Gobernabilidad de la Democracia. Informe para el Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral*, el cual se refiere a la capacidad del gobierno para legitimar sus decisiones con base en un desempeño eficaz de sus funciones. Este trabajo sostuvo que había una crisis fiscal del Estado ya que “el surgimiento de nuevos movimientos sociales, aumentó la demanda social al sistema, lo que incapacitó la gestión del Estado de bienestar”.³⁴

Una de las propuestas en este informe es que los gobiernos tienen que cuidar tanto las propuestas de campaña, como los gastos públicos en aras de conseguir mayor legitimidad, mayor responsabilidad en la distribución del gasto público, partiendo del supuesto de que los recursos siempre son escasos. Y del otro lado, de parte de los ciudadanos, es necesaria tener responsabilidad tanto en las demandas como en el poder que han adquirido.

Ésta propuesta servirá de alguna manera como unos de los sustentos teóricos para lo que será la entrada del neoliberalismo en los años 80, borrando del escenario a un gran número de programas sociales, como dijo Jaime Osorio “la modalidad de democracia que combina

³³ Hay que recordar que en esa época se registran las tasas más altas de crecimiento poblacional con 3 y 3.5% anuales, debido al proceso de industrialización se da una migración del campo a la ciudad, concentrándose en estas los sectores medios.

³⁴ De manera sintética el Informe contiene los siguientes supuestos:

- La expansión democrática de la participación y compromiso políticos ha creado una “sobrecarga” en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía.
- La competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llevando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos.
- Las respuestas del gobierno democrático al electorado y a las presiones sociales han llevado a un provincialismo nacionalista en la forma en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones sociales.

Una versión en español de dicho reporte, se puede encontrar en *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos*, núm. 2-3, 1977, México, CIDE, con el título “La gobernabilidad de la democracia”.

participación electoral y beneficios sociales se convirtió en un obstáculo para los nuevos tiempos del capital”³⁵.

Son abundantes los debates que se generaron a partir del problema de la gobernabilidad y participación ciudadana en las democracias. Lo que quiero enfatizar con esto es que desde ese momento ya comenzaba el debate en otros países sobre las consecuencias de la democracia, en términos de participación y el aumento de demandas por parte de la ciudadanía hacia el Estado. La respuesta a ello fue conservadora, pues las propuestas iban encaminadas a la reducción de la participación del Estado en el ámbito económico y la necesidad de canalizar las demandas por otros medios, como el mercado, ya no de manera forzada a través del Estado.³⁶

En México y en Latinoamérica en general, los movimientos existentes sumaban a sus demandas económicas y sociales una demanda política: mayor participación política y la democratización del sistema. Sin embargo, todavía no se percibe una crisis fiscal del Estado debido a que a pesar de las crisis durante esta década, el país se sostuvo económicamente de los préstamos del extranjero y la venta de petróleo, esto último en el sexenio de José López Portillo.

Así el gobierno de Luis Echeverría, por medio del desarrollo compartido, intentó sanear el problema económico y lo político a través de la llamada apertura democrática. Estos dos elementos se dan, como dice Isabelle Rousseau, por la imperiosa necesidad de legitimación y como forma de desligarse del pasado inmediato y de los políticos anteriores.

³⁵ Jaime Osorio, *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*, México, FCE, 2004.

³⁶ Para una mayor profundización del tema se encuentra un trabajo de Jaime Osorio, *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*, México, FCE, 2004, Cap. XIII, XIX y XX.

1.1.2 Las fuentes de legitimidad del Estado Mexicano

Cuando se habla de legitimidad la referencia necesaria es sin duda Max Weber, quien, primero, define a la dominación como “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado contenido entre personas dadas”; la naturaleza de esos motivos determina el tipo de dominación. Los fundamentos de toda dominación, por consiguiente de toda obediencia, es una creencia, creencia en el prestigio, en la legalidad o en la tradición del que manda o los que mandan. Por lo que la dominación en su “propia pretensión de legitimidad, por su índole, la hace válida, en grado relevante, consolida su existencia y codetermina la naturaleza del medio de dominación.”³⁷ Es así que podemos definir a la legitimidad como una cualidad de manera específica que de una fuente se le da al gobernante. Weber establece los modelos en su forma pura de la dominación, que son el tradicional, carismático y legal; como su nombre lo indica, es un modelo explicativo de manera general, por lo que su existencia puede presentarse con diferentes matices, dependiendo del contexto histórico que lo determine..

Las fuentes de legitimidad se pueden encontrar en el cumplimiento, por parte del Estado de las metas que dieron origen al pacto social; otra sería la legal o de gobierno, ésta se puede entender como el cumplimiento de las normas para la consecución y permanencia en el poder por parte de los gobernantes. “No es una razón de índole moral la que sostiene la legitimidad de origen legal, sino una claramente pragmática y racional, típica del espíritu moderno.”³⁸ Es así, que dentro del Estado moderno la fuente de legitimidad es de carácter legal o racional, independientemente del carisma o la tradición.

En el Estado mexicano posrevolucionario cuenta con tres fuentes de legitimidad básicas, tomo como referencia el trabajo de Manuel Villa sobre las tres fuentes de legitimidad del Estado mexicano, una es la *legitimidad de origen*, la cual se da cuando el candidato(s) tienen una trayectoria y relación con su partido y con bases sociales que los

³⁷ Ver Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*, FCE, México, 2ª. Edición, 1964, cap. I y III.

³⁸ José Antonio Crespo, “Crisis económica: crisis de legitimidad” en Bazdreich, Carlos, et. al., *México: auge, crisis y ajuste*, FCE, México, p. 18.

postulen; la *legitimidad de gobierno*, que es la relativa a la elección en sí misma, el grado de competencia, legalidad y transparencia en las elecciones y la *legitimidad de gestión*; es decir la que se da sobre la marcha del gobierno la cual se divide en a) la capacidad para atender a los compromisos sociales y equidad y b) la capacidad del Estado para impulsar la economía en beneficio colectivo y para establecer compromisos con el empresariado de cara la nación.³⁹

Los motivos propios de la rebelión contra la dictadura de Porfirio Díaz fueron: democracia política (el principio de no reelección); desarrollo económico, justicia social y por supuesto la defensa de la soberanía nacional sobre todo en el ámbito económico, dichos principios fueron fundamento para la lucha revolucionaria y plasmados en la Constitución. Estos principios estuvieron presentes en los programas de gobierno de los presidentes de la a partir de Lázaro Cárdenas a través de impulso económico y expropiaciones en industrias estratégicas.

Si bien existen autores que consideran que el crecimiento y estabilidad económica habían prorrogado de alguna manera la necesidad de democratización del sistema, es de todos sabido que el propio nacimiento del partido (PNR) fue con el objetivo de incluir a las diversas fuerzas revolucionarias. El partido sirvió como escenario para la lucha por el poder. En 1938 el PNR se convierte en PRM y; en 1946 en el PRI; es un partido formado por los tres sectores obrero, campesino y popular. Hasta ese momento la función del partido era el medio de participación política, pero también como medio para la canalización y resolución de demandas. Sin embargo, el crecimiento de otros sectores, principalmente el sector medio urbano, sectores de izquierda y el empresariado no estaban representados. Para 1960, la realidad del país era muy diferente a la de principios del siglo, el incremento de demandas fuera del partido fueron ignoradas y las respuestas fueron, muchas veces, violentas.

³⁹ Manuel Villa, *Los años furiosos: 1994-1995. La reforma de Estado y el futuro de México*, Porrúa, México, 1996, p. 111.

Con Díaz Ordaz eso se hace patente pues la respuesta ante sectores medios demandantes -intelectuales, clases medias, estudiantes- la respuesta fue la represión. Para 1970, Luis Echeverría tendrá que enfrentar el problema de legitimidad en sus tres rubros, la de origen, la de cumplimiento de los preceptos revolucionarios y la electoral, no tanto por los resultados electorales, sino por la falta de posibilidades reales de competencia a partidos opositores al PRI. Dichos problemas los intentó subsanar Echeverría a lo largo de su gestión con programas como el llamado “desarrollo compartido” y, de alguna manera, el discurso de apertura política servía para reforzar éste tipo de legitimidad.⁴⁰ Considero, también, que trataba de garantizar un grado de legitimidad de gobierno a su sucesor a través de una serie de reformas a la legislación electoral que se dio desde principios de su sexenio.

1.1.3 La apertura política ante la necesidad de recuperar la legitimidad.

La primera reforma fue la de 1970 que concedió el voto a los ciudadanos mexicanos de 18 años de edad, en un claro afán de distensión con el sector estudiantil. Dichas reformas se complementarán con las de 1972, en donde se reduce las edades como requisito para ser diputado y Senador, de 25 a 21 años y de 35 a 30 años respectivamente.

Es en 1972 cuando se promulga la Ley Federal de Electores que, entre otras cosas, reduce el número mínimo de afiliados requeridos para formar y registrar un partido político de 75,000 a 65,000; se le otorga a cada partido el derecho de designar a un representante ante la Comisión Federal Electoral con voz y voto, así como el acceso gratuito a medios masivos de comunicación y sobre todo se reducía el mínimo de votación total para acreditar los primeros diputados de 2.5 a 1.5 por ciento mínimo.

Si bien se tiende a afirmar que dichas reformas se dieron para facilitar a los partidos de oposición el acceso y mantenerse dentro del juego electoral, en realidad esto favorecía tan sólo a partidos como el PPS y el PARM. Pues “para principios de la década de los años

⁴⁰ Cabe destacar, también, que Echeverría era señalado como uno de los responsables de la reacción gubernamental al movimiento del 68, por ser él el Secretario de Gobernación durante esa época.

setenta se habían puesto en evidencia , ya sobre la práctica, los puntos flacos del sistema. El más grave de todos consistía en que dos de los partidos minoritarios –el PPS y el PARM- no lograban el mínimo exigido por la ley para acreditar los primeros cinco diputados”⁴¹ Esto provocaba que cada día el PRI permanecía prácticamente solo en las Cámaras y el PAN sólo con algunos escaños, lo cual se pudo revertir en las elecciones de 1973.

Cuadro No. 2
Representación de minorías en México 1961-1976⁴²

Partidos políticos	1970		1973		1976	
	Votos	Escaños	Votos	Escaños	Votos	Escaños
PRI	83.3	178	70.5	188	79.8	195
PPS	1.4	10	3.5	10	3.0	12
PAN	14.1	20	14.4	25	8.6	20
PARM	0.8	5	1.8	7	2.5	10

Es por ello que considero que dichas reformas tienen el objetivo más de legitimar el sistema y no la voluntad real del incluir a las diversas fuerzas políticas en crecimiento como se anunciaba; las consecuencias que produjeron en el sistema dichas reformas no fueron profundas. Si bien no se demeritan las reformas por las consecuencias que estas trajeron a largo plazo, en el corto plazo no modificaron la estructura de manera radical ni mucho menos esa era la intención, estas se fueron sumando como una necesidad al sistema y sólo tuvieron su efecto de manera conjunta a lo largo de todas las demás reformas en materia electoral hasta la actualidad.

Los elementos que mantenían estable al sistema tenían que ser saneados: por una parte el crecimiento económico constante, así como la canalización de diversas demandas de los diferentes grupos sociales (esto último a través del PRI- sistema).

Ahora es preciso responder ¿quiénes fueron los actores que se enfrentaron a dicho reto?

1.1.4 Inserción de un nuevo grupo gobernante.

El sexenio de Luis Echeverría será el principio del fin de todo un legado revolucionario que había permanecido en el siglo XX. Tanto el presidente como su equipo comenzarán a

⁴¹ Carlos Sirvent, “Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000”, en Carlos Sirvent (coord.) *Partidos políticos y procesos electorales en México*, Porrúa-FCPYS, México, 2002, p. 69.

⁴² *Ibid.*, p. 70.

introducir nuevos elementos tanto de inserción, como de manejo de discursos y actitudes en la política mexicana.

Echeverría estudió la carrera de derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México de 1940-1944, una carrera profesional predominante en la clase política mexicana a lo largo de todo el México posrevolucionario. Mientras permaneció en la Universidad tuvo una participación activa como estudiante.⁴³

Él comienza su participación en el ámbito administrativo desde 1946 con el cobijo de Adolfo Sánchez Taboada (Presidente del CEN del PRI de 1946 a 1952 y Secretario de Marina 1952-1955), trabajando como su secretario privado. Para 1958 ocupa el puesto de subsecretario de Gobernación durante el gobierno de Adolfo López Mateos y es bajo el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz que ocupa el puesto de secretario de Gobernación.

“Su trayectoria personal como estudiante y luego como militante y alto funcionario le dan un perfil de hombre de aparato más que de renovador, su única laguna consiste en no haber ocupado nunca un puesto electoral.”⁴⁴ Su primer puesto de elección popular fue la Presidencia de la República.

Por lo anterior encontramos que para la selección de sus colaboradores, la Universidad, especialmente la Facultad de Derecho de la UNAM, así como sus primeras experiencias en el PRI fueron de gran importancia, pues será de allí de donde surgirán sus colaboradores, quienes mayoritariamente son abogados.

Desde la formación profesional, la camarilla política echeverrista incluyó 31.1% (N=19) de abogados; 7% de ingenieros (N=9); 4.9% (N=3) de economistas; y, 1.6% (N=1) de arquitectos y maestros de escuela.”⁴⁵ Si bien el número de economistas es menor al de los

⁴³ Participó en periódicos como *México y la Universidad*, así como *Mundo libre*, bajo la dirección de Isidro Fabela.

⁴⁴ Isabelle Rousseau, *México ¿una revolución silenciosa? 1970-1995. Elites gubernamentales y proceso de modernización*, México, Colmex, 2001, p. 83.

⁴⁵ Francisco Suárez Farías, *Élite, tecnocracia y movilidad política en México*, México, UAM-X, 1991, p. 142. Este autor define a la camarilla política como una asociación informal que se funda en el personalismo –al

abogados, estos tendrán puestos en áreas estratégicas, con capacidad de decisión política más que técnica o administrativa. Pues la integración del gabinete es muy superior en número de economistas e ingenieros con respecto a gobiernos anteriores, pues con López Mateos, el 22.2% del gabinete eran expertos; con Díaz Ordaz, el 17.1% y con Echeverría el 42.1%.⁴⁶

Dos ejemplos claros de carreras públicas en áreas especializadas son Oscar Brauer Herrera, secretario de Agricultura de 1974 a 1976 y Eugenio Méndez Docurro, Secretario de Comunicaciones y Transportes, quienes tenían gran experiencia técnica sin embargo no tenían en su carrera ningún cargo de elección popular ni vínculos con el PRI.

Otra de las características de la camarilla echeverrista es la edad, pues comienzan aparecer personas jóvenes en puestos a nivel de Secretarías de Estado, “el 21.1% (43) de los miembros de su élite política eran menores de 40 años y éstos ocuparon ocho secretarías de Estado y 15 subsecretarías, entre otros cargos [...]”⁴⁷ Por ello, muchos autores le dan el calificativo de efebocracia a este sexenio. Más allá de ese calificativo, la primera impresión que da un gobierno con la gran mayoría de sus integrantes jóvenes es de inexperiencia, pero sin duda, lo más importante es que hay un desplazamiento de la clase gobernante tradicional, si bien no como se dará en los años 80, si de una manera considerable. La incorporación al gabinete de jóvenes políticos fue una reacción de Luis Echeverría hacia ese sector que había sido golpeado en 1968, fue un mensaje de inclusión.

De los integrantes de gabinete que contaban con un promedio de edad de 40 años son Mario Moya Palencia (SG), Porfirio Muñoz Ledo (STyPS), Félix Barra García en Reforma Agraria, Pedro Ojeda Paullada en Procuraduría, Sergio García Ramírez y Pedro Zorrilla Martínez en la PJDF.

designar al grupo político personal- y se organiza entorno a lealtades políticas entre seguidores y líderes. Dicha camarilla se puede formar con amigos de adolescencia, de escuela. Esta definición tendrá el mismo sentido en este trabajo. Otro autor pilar en el estudio de las camarillas políticas en México es Roderic Ai Camp.

⁴⁶ Francisco Morales Camarena, *La tecnocracia en México: las actitudes políticas de los funcionarios públicos*, México, Cambio S.XXI- CNCPyAP, 1994, p. 66.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 160.

Aquí se presenta uno de los problemas de legitimidad arriba mencionados, en este caso un problema de legitimidad de origen, pues si bien Luis Echeverría es una persona elegida como Presidente a través del PRI, él no contaba con cargos de elección popular y, más aún, la gran mayoría de su equipo de colaboradores más cercanos no tienen vínculos o trayectoria dentro del PRI. La consecuencia fue la falta de unidad de equipo así como la falta de un proyecto unificador fuerte para el gabinete, a diferencia de lo que será con Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

La llegada de un grupo con características puramente burocráticas, sin bases electorales (sociales), ocasionaron una ruptura entre PRI-gobierno y bases sociales. Hasta el gobierno de Díaz Ordaz, la relación entre el presidente y el partido había sido cercana, pues los presidentes habían comenzado su carrera o al menos pasado por algún cargo dentro de éste, ello permitía que conocieran las estructuras corporativas, así como la participación en las luchas de poder y conocer las reglas escritas y no escritas del sistema político.⁴⁸ Echeverría inició una tendencia que con el tiempo se volvió una máxima: en contexto de crisis económica, el Presidente descartaría la mediación del Partido y establecería una relación directa y personal con la propia estructura corporativista.”⁴⁹ Ello ocasionó que los miembros del gabinete consideraran al presidente como a la única persona que le debía el cargo, por lo que la figura presidencial cobró un protagonismo notable durante este sexenio; que se mostrará, también con Carlos Salinas.

⁴⁸ Como su nombre lo indica, las reglas escritas del sistema política son todas aquellas que se encuentran plasmadas en las leyes, reglamentos o decretos que rigen a la clase política (desde los reglamentos internos de partidos, estatutos, hasta las atribuciones constitucionales). Pablo Trejo Romo menciona alguna de las reglas no escritas del sistema como son: atribuciones del Presidente para con su partido y sectores del mismo, el presidente designaba a su sucesor y candidatos a gobernadores. Se respetaba y se protegía a los ex mandatarios, los ex-presidentes no criticaban públicamente a un presidente en funciones, la adhesión del conjunto de la élite al candidato a la presidencia en turno. Pablo Trejo Romo, “Las normas violadas. ¿Hacia dónde se conduce el cambio?”, en *El Universal*, 9 de Diciembre de 1994.

⁴⁹ Denise Dresser, “Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México” en: María Lorena Cook, et. al. (editores) *Las dimensiones política de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996, p. 236.

1.1.5 Los desequilibrios de poder en el gabinete.

Durante todo el siglo XX, después de la Revolución Mexicana, la figura del presidente de la República era fundamental, pues él era el líder de la clase política, sin embargo; a pesar del enorme poder que tenía, el sistema político mexicano contaba con papeles bien definidos en cada uno de sus actores, lo que permitía una estabilidad y cohesión en el sistema. Un ejemplo son dos instituciones que se habían desempeñado con funciones claras y con elementos de contrapeso dentro del gabinete, una es la Secretaría de Gobernación, la cual se encargaba de mantener una estabilidad política y; la Secretaría de Hacienda que se encargaría de la estabilidad económica, ambas con enorme poder de decisión y, por supuesto el presidente que jugaba el papel de fiel de la balanza.

A lo largo del sexenio de Luis Echeverría Álvarez se dieron nuevos elementos de inserción y relación entre las diferentes instituciones de gobierno; si bien, aún no se percibían de manera contundente la pérdida de este tipo de equilibrios, lo cierto es que éstos se vieron trastocados, como veremos a continuación.

Una de las instituciones que fueron fundamentales en el periodo de *desarrollo estabilizador* y en general durante el llamado periodo de crecimiento sostenido, fue la Secretaría de Hacienda y con ella el arquitecto del modelo, Antonio Ortiz Mena. Dicha Secretaría controlaba tanto el proceso tributario como el presupuestal. Ello implicaba un margen de control, maniobra y negociación respecto a otras secretarías.

Hay que recordar que desde finales de los años 50, con el gobierno de Adolfo López Mateos, se trató de limitar el poder en el gabinete del secretario de Hacienda con la creación de la Secretaría de la Presidencia, así como la Secretaría de Industria y Comercio. Antonio Ortiz Mena narra cómo había manifestado su inconformidad ante dichas medidas ya que según él “la dispersión de facultades en materia económica que generó la nueva ley (Ley de Secretarías de Estado de 1959) dificultaban notablemente la articulación de una política económica integral y coherente.”⁵⁰

⁵⁰ Antonio Ortiz Mena, *Op. cit.* p. 46

A pesar de esa nueva distribución de funciones, la Secretaría de Hacienda mantuvo durante ese tiempo el control presupuestal, de política arancelaria, así como la asignación de recursos para los diversos proyectos del gobierno federal. Ortiz Mena comenta que se tuvo que negociar con la Secretaría del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio y de la Presidencia, para que la Secretaría de Hacienda mantuviera el control y la última palabra en cuanto a la política económica se refiere.

Ya para el comienzo del gobierno de Echeverría, Antonio Ortiz Mena no estará en Hacienda pues Echeverría decidió removerlo de su cargo a principios de su sexenio; será Hugo B. Margáin el titular, quien en 1973 será relevado por José López Portillo. Sin embargo, Ortiz Mena había conseguido formar un grupo sólido de trabajo dentro de la Secretaría debido a su larga estancia en ésta, por lo que a su salida quedarán las personas con las que él había trabajado. Ésta ausencia pesará en todas las negociaciones con la iniciativa privada, principalmente los banqueros, quienes tenían una relación directa con dicho secretario; según Antonio Ortiz la buena relación con los empresarios y financieros era fundamental pues una política fiscal favorable hacia ellos era fundamental en la formación de capital “la política de estímulo no comprendía sólo los impuestos, también incluía a la banca toda vez que se le consideraba el mejor instrumento para captar ahorro y distribuirlo. Por ello, había que actuar sobre las tasas de interés haciéndolas atractivas. Por eso a pesar de la sorprendente intervención del Estado en este periodo no era del todo incómodo para los empresarios”.⁵¹

En este sexenio la Secretaría de la Presidencia y Secretaría del Patrimonio Nacional harán efectivas las atribuciones que les fueron conferidas desde finales de los años 50 y servirán para contrarrestar el poder de la Secretaría de Hacienda, pues desde esas dos instituciones, Echeverría intentó coordinar y llevar a cabo su proyecto de gobierno. Es lo que se llamó el “triángulo de la eficiencia” y será desde estas tres secretarías en donde Echeverría concentró todas las decisiones fundamentales a lo largo de su sexenio.

⁵¹ Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo 1976-1982*, FLACSO-Porrúa, México, 1988, p. 38

Dentro de las funciones de la Secretaría de Patrimonio Nacional estarán el control de las finanzas y la administración de las empresas paraestatales, así como la supervisión de adquisiciones de los trabajos realizados por el gobierno, a su cargo estará Horacio Flores de la Peña y Francisco Javier Alejo, de 1970 a 1975 y de 1975-76, respectivamente.

En la Secretaría de la Presidencia estarán Hugo Cervantes del Río (1970-1975) e Ignacio Ovalle de 1975-1976. Ésta institución tendrá el propósito de ser un órgano de consulta para el presidente, la administración, planificación y coordinación de los programas de la administración pública. Por ser una institución al servicio absoluto del presidente, la Secretaría de la Presidencia tendrá la misión de ser el referencial para el resto de las Secretarías.

Tanto la Secretaría del Patrimonio Nacional, como la Secretaría de la Presidencia fueron dos lugares en donde se concentraron funcionarios con ideas de corte estructuralista o keynesiano; mientras que en la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, estarán integrados mayoritariamente por juristas y algunos economistas, con una visión más pragmática, con una amplia carrera en la administración pública pues habían desarrollado su carrera profesional dentro del ámbito financiero. En la Secretaría de Hacienda estuvieron: de 1970 a 1973 Hugo B. Margáin; José López Portillo de 1973-1975 y; Mario Ramón Beteta de 1975-1976 . En éstas dos últimas instituciones todavía se encontraban personas que habían contribuido al modelo de desarrollo estabilizador, por lo que no se les puede poner el adjetivo de monetaristas, yo les llamaría desarrollistas conservadores.

Durante el periodo de “desarrollo estabilizador” se había dado prácticamente un consenso sobre la dirección de la política económica y sobre todo, de la participación del Estado en el desarrollo de la industria. “Para los estándares de hoy, incluso los puntos de vista adoptados por este grupo más “conservador” de los años setenta parecen bastante estatistas y keynesianos, ya que no dudaban de la importancia del liderazgo estatal en el desarrollo económico ni cuestionaban la necesidad de alguna forma de protección

industrial, aunque algunos pensaban que ésta debía ser más selectiva.”⁵² Es por eso que en ese momento no se podía hablar todavía de un debate entre “monetaristas” y “estructuralistas”. Es decir, en esta época no se presenta todavía el debate del papel del Estado, más bien persiste la idea de que el problema es de los actores políticos más que de instituciones.

Durante el sexenio de Echeverría se dieron tres cambios en los titulares de la SHCP, muy contrario a lo que había sucedido durante dos sexenios anteriores, con un solo titular. Lo contrario sucedió con el Banco de México, pues tuvo una estabilidad organizacional con menor grado de rotación de sus titulares. En este mismo sexenio, las dos instituciones financieras aumentaron las becas para los empleados en el extranjero, “entre 1941 y 1970, el Banco de México había otorgado becas a 36 de sus empleados; en cambio, sólo en 1973, había 48 mexicanos estudiando economía en el extranjero con becas del Conacyt.”⁵³ Uno de los beneficiados de esas becas fue Francisco Gil Díaz, quien se había graduado en economía en el ITAM en 1966 y durante los años 70 había trabajado con Leopoldo Solís en el Banco de México, allí obtuvo una beca para estudiar en la Universidad de Chicago.⁵⁴ Otros de los beneficiados por los programas de becas fueron Miguel Mancera, Gustavo Petricioli y Ernesto Zedillo.

Sin embargo, por otro lado se encontraban los integrantes del sector desarrollista, quienes habían estudiado en Cambridge, conocido por ser un centro de pensamiento keynesiano, entre los que están José de Oteyza y Carlos Tello, quienes serán secretarios en el sexenio de José López Portillo de Patrimonio Nacional y de Programación y Presupuesto, respectivamente.

⁵² Sarah Babb, *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, FCE, 2003, p. 166. En entrevista con la autora, Rafael Izquierdo, un economista con una visión conservadora, recuerda un debate con Ifigenia Martínez, con una visión más desarrollista, en donde discutían sobre las cifras de crecimiento y sostiene que había diferencias, pero dentro de una perspectiva común: “éramos un país pobre y necesitábamos hacer algo para estimular el crecimiento.” El debate era más sobre el control de la inflación o de niveles de crecimiento y no tanto profundas diferencias en cuanto al aspecto económico.

⁵³ *Ibid.*, p. 168.

⁵⁴ Leopoldo Solís era un economista graduado en la UNAM, estudió un posgrado en la Universidad de Yale y fue director del Departamento de Estudios Económicos del Banco de México, desde allí Solís se convirtió en mentor de varios economistas para que estudiaran en el extranjero, sobre todo para las Universidades de Estados Unidos.

Lo anterior muestra, el comienzo de lo que sería la característica en la élite tecnocrática en los años 80. Sin embargo en términos generales, los detentadores de poder en este sexenio todavía tenían una característica similar, pues se seguía planteando como principal prioridad la participación del Estado para recuperar los niveles de crecimiento que se habían obtenido en los años anteriores, durante el “desarrollo estabilizador”.

La discusión a lo largo del sexenio de Echeverría, con su estrategia de dividir las funciones entre tres principales Secretarías provocó una constante disputa por la invasión de funciones y una pelea por el protagonismo entre los titulares de las Secretarías, lo que provocó un excesivo centralismo en las decisiones por parte del Presidente de la República y por su puesto, esto fue un elemento más para la crisis, el costo de ello fue muy alto y se reflejó en la crisis de 1976. En lo político, las reformas fueron insuficientes, pues como anteriormente dije, esto sólo benefició en el corto plazo a los pequeños partidos con registro y por supuesto al PRI de alguna manera al evitar su desaparición de esos partidos se aparentaba una contienda “plural”.

Para ese periodo, el modelo económico del “desarrollo estabilizador” estaba desgastado ya que, si bien había permitido un crecimiento sostenido a lo largo de doce años, este no se había reflejado en una igualdad económica entre toda la población. Sin embargo, en este sexenio no se tuvo otro modelo, a pesar del discurso de desarrollo compartido, pues la fórmula era la misma, solo que ahora con más deuda pública.

En el ámbito político, los movimientos sindicales de finales de los años 50 y el movimiento estudiantil de 1968 demostraron que no todos los sectores se sentían incluidos en el sistema político y, la apertura democrática no satisfizo ni a los grupos de izquierda ni a la clase media, antes bien el discurso populista del presidente alarmaba a esta última y por supuesto al sector privado.

En el nivel administrativo, el presidente Echeverría no alcanzó los objetivos de eficiencia y racionalidad con el llamado “triángulo de la eficiencia” antes bien introdujo un desequilibrio en el sistema pues como dice M. A. Centeno, “si en el pasado el presidente

era el primero entre sus iguales, en la “familia revolucionaria”, después Echeverría fue el único que contaba”⁵⁵

Lo más importante de las aportaciones de Echeverría en su gestión fue que “estableció las premisas de una nueva racionalidad administrativa, amplificando considerablemente la función pública y desplazando así el lugar de lo político. De manera paralela creó un nuevo equipo de gestores, portadores de un nuevo código; desgraciadamente aquel equipo resultó incapaz de socializarlo.”⁵⁶

1.2 José López Portillo

1.21 Crisis económica y estrategia petrolera

Cuando José López Portillo toma posesión, México se encontraba en una severa crisis económica. Hay que recordar que ese fue uno de los problemas que tuvo que enfrentar Echeverría a lo largo de su sexenio, y que heredaría al gobierno entrante. En el último trienio de su gobierno se dio una inflación creciente de 18.8%, así como un abandono de la paridad del peso frente al dólar, éste se encontraba en 12.50 para ponerlo en 23 pesos.

El nuevo presidente se tenía que enfrentar a éste problema, aunado a una falta de confianza y legitimidad en el gobierno (hay que recordar que fue candidato único para llegar a la presidencia de la República). Estos serán los principales problemas a enfrentar, los cuales los tratará de solucionar a través de las reformas administrativa y política.

Desde su campaña López Portillo planteó la necesidad de desarrollar el sector energético, así como la autosuficiencia alimentaria. Cabe destacar que para el desarrollo de los sectores productivo así como la posible solución a los problemas de desigualdad social quedarían supeditados a la explotación y venta del petróleo. Este, sin duda, sería el

⁵⁵ Miguel A. Centeno, *Democracy within reason. Technocratic Revolution in Mexico*, U.S.A. 1994, The Pennsylvania State University, p. 77

⁵⁶ Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 110.

salvador y sepulturero del sexenio y, por que no decir también, de toda una estrategia nunca consolidada desde los años setenta.

En su discurso de toma de posesión López Portillo decía: “El balance que buscamos entre la exploración, la explotación y la exportación de nuestros hidrocarburos obedece a esta máxima. Garantizaremos al pueblo de México la disponibilidad de energéticos suficientes para afirmar su participación preponderante en el desarrollo industrial y en el logro de los objetivos nacionales” concluía en su mismo discurso “[...] nuestra obligación con las futuras generaciones nos conduce a mejorar el uso que hagamos de los energéticos [...] mientras llegan las técnicas que revolucionarán el porvenir”.⁵⁷

Y en efecto, todo parecía indicar que tanto la producción, como la exportación del petróleo alcanzaría para una largo periodo, pues dichas declaraciones estaban sustentadas en que para 1976 las reservas probadas de petróleo eran de 11,600 millones de barriles, lo que a lo largo de esos seis años se irán incrementando, pues para diciembre de 1977 las cifras de reservas probadas, probables y potenciales llegaban a 16,000 millones de barriles, 31,000 millones de barriles y 120,000, y al 31 de diciembre de 1978, éstas se habían incrementado a 40,194; 44,162 y 200,000 millones de barriles, respectivamente.⁵⁸

Como es sabido, el descubrimiento de nuevos pozos así como el contexto internacional caracterizado por escasez de recursos e incrementos en el precio en ese mercado permitieron el éxito en la explotación y exportación de dicho recurso. Bajo ésta lógica el presidente de la República proyectaba en tres etapas su gobierno, la primera tenía como objetivo la superación de la crisis, los otros dos años de esperaba la consolidación de la economía y otros dos años de “despegue”.

⁵⁷ Discurso pronunciado por José López Portillo en la toma de protesta de Ley como Presidente de la República en, *Discursos pronunciados por el Licenciado José López Portillo: 1976-1977*, Talleres gráficos de la nación, México, 1977.

⁵⁸ Con datos de Isidro Morales, et. al, *La formación de la política petrolera en México*, Colmex, México, 1988, p. 94.

De alguna manera se cumplió la primera etapa pues se elevaron las tasas de crecimiento a partir de 1978, pasó de 3.4% a 8.2% y alcanzó su tasa más alta de 9.1% en 1979.⁵⁹ Sin embargo las otras dos etapas no se cumplirán, pues aunque se alcanzaron estas tasas de crecimiento de debido al aumento de los precios del petróleo y al aprovechamiento de este recurso esto no se convertirá en consolidación, pues las tasas de crecimiento sólo se mantuvieron mientras dichos precios se estuvieron altos y mucho menos se llegó al momento de despegue.

Una cosa quedó clara: el Estado será quien tenga la principal responsabilidad de empleo, inversión y estabilidad económica. Teniendo el petróleo como aval del desarrollo económico el presidente apostó por una alianza entre los empresarios y una reforma política para sacar adelante su sexenio.

1.2.2 Alianza para la producción. Llamado a la unidad de los diferentes sectores.

López Portillo desde un primer momento intentó mantener un acercamiento y recuperar la confianza con uno de los sectores más inconformes con el sexenio anterior: los empresarios, así como también una inclusión con el otro sector de la producción, el sector obrero.

La Alianza para la Producción fue el medio mediante el cual el gobierno pretendía unificar o por lo menos mantener en tregua al sector obrero y empresarial. “Todo el país debe organizarse para producir, distribuir y consumir conforme a nuestro propio modelo, por encima de intereses sectarios o temores pueriles o infundados. Así superaremos los problemas económicos y reforzaremos nuestra economía mixta sin hostilidades ni exclusivismos, pero sí con firmeza nacionalista.” Así explicaba José López Portillo, en el discurso de toma de posesión, la Alianza para la Producción.

⁵⁹ Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo 1976-1982*, FLACSO-Porrúa, México, 1988, p. 132.

Por una parte el gobierno se comprometía a otorgar las garantías al capital para la inversión, mientras que para el sector obrero le ofreció aumentar el empleo, no tanto el salario ya que se partió del supuesto de que a mayor salario se incrementaba la inflación, mientras que a mayor empleo se incrementaba la demanda y entonces también la producción.⁶⁰

Este acuerdo rebasa lo puramente económico ya que la alianza para la producción no contiene un proyecto sólido y estructurado sino más bien “[...] se dirigía a pacificar el sector privado, a recuperar su confianza. De ella procedería el crecimiento: la economía se hizo depender de un acuerdo, un singular acuerdo político”⁶¹ Del supuesto de que el problema eran todos entonces lo lógico sería que la solución serían todos, es por ello que la Alianza de la Producción se presenta como el toque de unidad que le hacía falta al país ante un sector obrero inconforme por la baja de salarios y un empresariado sin confianza ante el gobierno.

A partir de 1976 la estrategia petrolera del gobierno rendía frutos en los precios del petróleo, esto le dio gran liquidez y altos niveles de inversión pública, ello a su vez de dio un gran margen de maniobra para el control y negociación con los diversos sectores de la producción es por eso que “por parte de los empresarios quedó claro que la autonomía financiera del Estado crecería en la misma proporción en la que ellos perderían capacidad de sobrevivir con independencia del gobierno.”⁶²

La estrategia petrolera implicaba una inversión y producción estatal en aumento. La expansión estatal en inversión que de 1976 a 1979 el crecimiento fue de 13%, mientras que el de la inversión privada fue de 5%.⁶³ Tanto la inversión para la explotación de petróleo

⁶⁰ Ver Sarah Babb, *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, FCE, 2003; Germán Pérez y Rosa María Mirón, “López Portillo: un sexenio de auge y crisis” en Cristina Puga et. al. *Evolución del Estado mexicano*, t. 3. Cabe destacar que la nacionalización de la banca también implicó la absorción de su deuda para que durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas se regresaran a manos privadas; posteriormente el rescate vendría con Ernesto Zedillo.

⁶¹ *Ibid.*, p. 59.

⁶² Germán Pérez y Rosa María Mirón, “López Portillo: un sexenio de auge y crisis” en Cristina Puga et. al. *Evolución del Estado mexicano*, t. 3. p. 208.

⁶³ Los datos coinciden con los que otorgan Germán Pérez y Rosa María Mirón, en *Ibid.* y Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, banca y Estado...*

como la inversión pública fue pagada, al igual que con Echeverría, con endeudamiento exterior. Como ejemplo se encuentra el préstamo que se otorgó a México en 1977 por parte del BID (cuyo presidente era Antonio Ortiz Mena) por la cantidad de 500 millones de dólares.

Lo anterior generaba cierta incertidumbre con el empresariado pues desde el gobierno anterior reclamaban no tanta intromisión por parte del Estado en actividades productivas; el gobierno optó por promover la participación de los particulares en áreas que él consideraba prioritarias, con altas tasas de ganancia.

Atrás habían quedado las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional del 1976 acerca de la reducción del empleo público, limitación del endeudamiento externo, así como la elevación de precios de bienes y servicios públicos y el freno al empleo en el sector público.

El supuesto del que partía el gobierno era que de los recursos de la venta de petróleo se destinaría a fines productivos, los cuales permitirían tasas de crecimiento altas, lo que a su vez generaría empleos y esto permitiría la distribución del ingreso; la deuda se pagaría con la entrada de divisas petroleras. A pesar de estas intenciones a nivel general, como lo veremos a continuación no existía un planteamiento claro acerca de una política petrolera es por ello que lo anterior se quedó en eso, un supuesto.

1.2.3 La falta de un proyecto económico y político claro.

Desde el principio de sexenio no existía un plan o proyecto claro sobre la utilización de los excedentes del petróleo. Fue hasta 1978 cuando se comenzó a generar el debate entre los titulares de algunas secretarías, particularmente SEPAFIN, SHyCP, SPP y el director de PEMEX, Jorge Serrano, sobre el destino de los recursos petroleros.

Si bien, en un primer momento parecía haber cierta afinidad entre las secretarías de Estado en contra del proyecto expansionista de Jorge Díaz Serrano, las diferencias entre ellas mismas se manifestarán en los últimos dos años de gobierno lopezportillista. “A pesar de que el proceso de planeación se constituyó en un fértil terreno que contribuyó a institucionalizar la lucha dentro del Estado por definir la utilización del excedente pareció reflejar un interés común: establecer un límite a la producción petrolera y con ello al poder de PEMEX frente a otras dependencias oficiales.”⁶⁴ Jorge Díaz Serrano consideraba necesario el aumento en la producción al máximo y exportación por un periodo de diez años, mientras “aparecían otras fuentes de energía”.

Por una parte se encontraba la SEPAFIN, la cual consideraba que los recursos provenientes del petróleo debían de ser utilizados para una expansión industrial generalizada, no solamente en el sector de hidrocarburos, dicha propuesta fue planteada en 1979 a través del Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial aparece en marzo de 1979, es el primer plan que vincula los excedentes petroleros con una estrategia de industrialización del país y proponía una mayor injerencia por parte del Estado en el impulso para la industrialización. Así lo manifestó el titular de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y creador de dicho plan José De Oteyza quien decía:

“El Plan busca ampliar el efecto multiplicador de las inversiones del sector paraestatal en beneficio de la industria nacional. Sólo el desarrollo industrial puede convertir a los hidrocarburos y otras materias primas, a pesar de no ser reproducibles, en una fuente permanente de riqueza.”⁶⁵

Por otro lado se encontraba la postura más conservadora y restriccionista de la Secretaría de Hacienda y por supuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a cargo de Miguel de la Madrid. Estos consideraban que de llevarse acabo una expansión

⁶⁴ Isidro Morales, et. al., *Op. cit.*, p. 100

⁶⁵ José Andrés De Oteyza, “Presentación”, en *Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982*, México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, 1979, p.14

industrial se daría un sobrecalentamiento de la economía y un crecimiento de la inflación. Consideraban necesaria una mayor restricción monetaria para “desacelerar la economía”.

Para 1980, con el afán de aglutinar y coordinar todos los planes sectoriales, nace el Plan Global de Desarrollo (PGD) cuyo creador fue Miguel de la Madrid. Dicho plan proponía una tasa de crecimiento de 8%, menor a la planteada por el PNDI (10.8%), planteaba una reducción de subsidios por parte del Estado y proponía una mayor participación por parte del gobierno en el comercio exterior. Consideraba necesaria el ajuste de precios de los energéticos para cubrir los costos de la producción y distribución. “El plan de Desarrollo se constituyó en un espacio de transición entre la estrategia de expansión industrial del PNDI y la política restrictiva esbozadas posteriormente por el régimen de Miguel de la Madrid en el Plan Nacional de Desarrollo”⁶⁶

Sin duda que uno de los ganadores en dicha propuesta fue el creador del Plan Global de Desarrollo: Miguel de la Madrid, pues la crisis que se tuvo que enfrentar en 1982 facilitó la caída del modelo llevado hasta ese momento y el fortalecimiento del modelo creado desde la Secretaría de Programación y Presupuesto.

1.24 Crisis económica. El comienzo de cuestionamientos al Estado como conductor en la economía.

De todos es conocido el caótico fin que tuvo el sexenio de López Portillo. Prácticamente a partir del último semestre de 1981 en donde se produjo una caída en los precios del petróleo; todo 1982 estuvo caracterizado por un conflicto constante entre los empresarios y el gobierno hasta culminar con el anuncio de la nacionalización bancaria.

A nivel internacional la sobreoferta de petróleo provocó una caída en el precio del mismo, mientras que, como ya fue mencionado, durante este sexenio se había dado un endeudamiento del Estado para la promoción de la industria nacional, creyendo que el auge petrolero se mantendría y permitiría la consolidación de dicho proceso. El problema fue

⁶⁶ Isidro Morales et.al., *Op.cit.*, p. 109.

ese, el crecimiento económico estaba sustentado en un solo recurso: el petróleo; con un alto grado de dependencia tecnológica y financiera en el exterior.

Si bien en un principio se consideraba un problema pasajero o de “cierre de caja” el problema se agudizará hasta hacerlo incontrolable. El director de PEMEX trató de buscar nuevos mercados para exportar el petróleo, fue un acto prácticamente imposible. Díaz Serrano había obtenido durante esos años, gracias a éxito proyectado, gran poder de decisión; sin embargo éste llegará a su límite desde el momento en que decidió reducir el precio del barril como una alternativa a la crisis, pero sin avisarle a nadie, lo que provocó una oleada de reacciones negativas dentro del propio gabinete. Ello significaba la pérdida de posibilidades para contender por la candidatura a la presidencia de la República.

Para principios de junio de 1981 Díaz Serrano sale de la dirección de PEMEX. Sin embargo tanto Moctezuma Cid al frente de la empresa, como De Oteyza al frente de la SEPAFIN no lograrán proponer un proyecto viable ante la grave crisis.

Para 1982 el gobierno mexicano decidió reducir el gasto público, devaluación del peso de 27 a 47 pesos por dólar; alza de precios y tasas de interés, lo que trajo consigo una fuga de capitales y un cambio de los depósitos bancarios en dólares. Mientras en 1976 salieron del país 600 millones de dólares, en 1980 la cifra aumentó a 2,950; en 1981 se fugaron 10,914 millones de dólares y en 1982 la cifra ascendía a 14,000 millones.⁶⁷

Así, a cada intento de recuperación o medida para obtención de la misma el gobierno parecía ir en el sentido contrario, tanto el sector empresarial como el obrero presionaban para salir lo mejor librados posibles de dicha crisis, obviamente el empresariado era el más exacerbado y amenazante. La crisis económica había debilitado al Estado pues había puesto en cuestión la capacidad de conducción de éste en la economía, y le había quitado la legitimidad que tenía como rector de la economía nacional, éste parecía vulnerable ante los golpeteos de la iniciativa privada, particularmente el sector financiero.

⁶⁷Germán Pérez y Rosa María Mirón, *Op. cit.*, p. 225.

Como mencioné en el apartado anterior, desde el gobierno de Luis Echeverría, existía una queja creciente por parte del empresariado, sus reclamos eran: la falta de una buena administración y la intromisión del gobierno en nuevas áreas productivas. Sin embargo el gobierno había contado por lo menos por cuatro años con el petróleo como arma de negociación e independencia, con la pérdida de esta se quedaba prácticamente sin elementos para seguir en pie.

Es por ello que unos de los recursos que le quedó fue la nacionalización de la banca como un acto desesperado para recuperar la de conducción. Con ello “devolvía al Estado su capacidad de mando y gobierno [...] fue la actuación de un Estado-nación, en el sentido más amplio, que reclamó para sí la custodia de intereses generales aun sobre los grupales.”⁶⁸

Estamos, sin duda, ante un proceso transitorio tanto en términos políticos, económicos y sociales. Aunque en un principio estos hechos eran juzgados como falta de un liderazgo social y político se verá más adelante que aunado a ello estaba la reconfiguración del Estado mismo, las consecuencias fueron a nivel de relación Estado-sociedad, empresarios, sector obrero.

1.2.5 Reforma política y administrativa

La apuesta de López Portillo ante el caos económico, con la que recibió el país, y la llamada crisis de confianza en el gobierno, fue la reorganización de la administración pública y la llamada reforma política.

Dos serían las palabras claves con las que se intentará definir dichas propuestas: racionalidad y planeación. Decía López Portillo en su discurso de toma de posesión que se tenía que organizar al gobierno para poder reorganizar al país, “ley de responsabilidades frente a la corrupción; reforma política frente a la deslegitimación y planeación frente al derroche fiscal.”

⁶⁸ *Ibid.*, p. 234.

Es así que en su primer año de gobierno el presidente propuso una serie de iniciativas de Ley, entre las que sobresalen Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos. Estas leyes plasmarán el propósito de reforma política, administrativa y la lucha contra la corrupción respectivamente.

Surgieron así nuevas secretarías de Estado: la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (antes Sepanal), la Secretaría de Comercio y la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Ley de Administración Pública Federal fue el medio para redistribuir funciones entre las dependencias.

Estos fueron los elementos en los que buscaba la legitimidad López Portillo: legalidad, racionalidad, planeación, combate a la corrupción. Por ello comparto en parte la idea de Germán Pérez y Rosa María Mirón en que José López Portillo había buscado la legitimidad en el mero proceso electoral, cuando tradicionalmente “la fuente de legitimidad había sido el consenso emanado de una continuidad en el espíritu y el proyecto de la Revolución.”⁶⁹ Sin embargo yo agregaría que la legitimidad electoral no la había obtenido del todo al presentarse como único candidato y con altos niveles de abstencionismo (el 45% de abstencionismo electoral),⁷⁰ agregando la falta de legitimidad de origen al tener solamente una experiencia administrativa y no contar con puestos de elección anteriormente. Es decir, la legitimidad se buscaba obtener a lo largo de su gestión: legitimidad de gestión a través de una reforma administrativa y política.

Con la llamada reforma política se buscaba incluir en el campo legal a sectores de izquierda que se encontraban ahí pero que no estaban reconocidos legalmente. Tal fue el caso del Partido Comunista. La reforma no es una concesión gratuita, el gobierno tienen claro que lo cerrado del sistema y la exclusión de sectores de la sociedad ya no podía seguir pues ello podría provocar mayores conflictos en el largo plazo. Esto queda de manifiesto

⁶⁹ Germán Pérez y Rosa María Mirón, *Op. cit.*, p. 203.

⁷⁰ Con datos de Alberto Aziz y Jorge Alonso, *Reforma política y deformaciones electorales*, México, Cuadernos de la Casa Chata, 1984, p. 42

cuando Reyes Heróles dirige un discurso en Chilpancingo, Guerrero y habla de la reforma política, la justifica diciendo: “Endurecernos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden político nacional. Frente a ésta pretensión, el presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de representación política [...] La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías, pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocando el derecho.”⁷¹

En diciembre de 1977 es aprobada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se cristaliza así una parte de la llamada reforma política. A diferencia de las Reformas del sexenio anterior, esta Ley va más a fondo en el proceso electoral, pues, como sabemos en dicha reforma los partidos políticos son reconocidos como entidades de interés público; otorga a la Comisión Federal Electoral facultades para resolver sobre el otorgamiento o pérdida de registro de los partidos políticos; el número de Diputados en la Cámara de Diputados se modifica a 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, así como el requisito de 1.5% mínimo de la votación para que un partido mantenga su registro.

No pretendo aquí entrar en la discusión sobre si aquí comienza la transición en México o si la reforma es o no *el gran parteaguas* en el sistema político mexicano; lo que sí es que estas reformas demuestran la necesidad del sistema para ampliar sus campos de participación política, pues sólo el PRI-sistema ya no puede representar a todos los sectores demandantes. Esto tendrá repercusiones en los años posteriores como un elemento que modifica los medios de reclusión en la clase gobernante mexicana, ya no sólo será el PRI el principal proveedor de líderes políticos, pues irán apareciendo otros actores. Visto desde el Estado las reformas se da por una necesidad de recuperar la dirección,⁷² visto desde el sistema, se dan ante una incapacidad de representar las demandas sociales.

⁷¹ Discurso pronunciado en Chilpancingo Guerrero el 1º de abril del 1977 en Germán Pérez y Rosa María Mirón, *Op. cit.*, p. 46.

⁷² Alberto Aziz Nacif y Jorge Alonso nos dan una panorámica general de las reformas de 1977, así como la posición y el significado (inmediato) de los diversos actores ante dichas reformas, en *Op. cit.*

Tanto la reforma política como la reforma administrativa “significó la opción de renovar los términos de la relación entre el Estado y la sociedad en un momento en que la crisis que vivía el país hacía evidente múltiples signos de desgaste de los mecanismos de control estatal sobre los distintos sectores sociales”⁷³

1.2.6 Creación de la estructura para la élite tecnocrática: SPP.

La reforma administrativa fue presentada como el recurso a través del cual se daría una renovación en la administración pública y a partir de allí se darían procesos de transparencia, eficacia, planeación. “El legalismo del presidente López Portillo le propició una imagen de racionalidad, tecnicismo y medida, a la vez que le posibilitó importantes avances”.⁷⁴

El nuevo reacomodo en la administración pública trajo consigo la formación de nuevas secretarías. La Secretaría de Programación y Presupuesto es significativa, pues este será el instrumento de la pretendida planificación y la reorganización administrativa, y será aquí donde se conforme el núcleo tecnocrático de los próximos dos sexenios.

La SPP fue creada para el desarrollo de prioridades y la elaboración de objetivos, para que a partir de ahí se asignaran los recursos necesarios en cada una de las dependencias de gobierno, así como la evaluación de proyectos y sus resultados, el objetivo era evaluar para poder verificar las fallas para poder implementar alternativas en el cumplimiento de dichos objetivos. Si bien antes los planes y objetivos corrían a cargo de cada dependencia, ahora la planeación para la justificación de gastos dependían de un organismo central. Es el momento de la formación de una nueva estructura que permitirá la concentración de el nuevo grupo tecnocrático, o como diría Rogelio Rodríguez Hernández fue “la administración al servicio de la política”.

⁷³ Germán Pérez y Rosa María Mirón, *Op.cit.*, p. 45.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 203.

Como lo mencioné anteriormente, la Secretaría de Hacienda a lo largo de todo el periodo del desarrollo estabilizador se había convertido en una institución muy poderosa para la asignación de recursos y la aprobación de proyectos. Ahora, la SPP aparece como la instancia que intentaría equilibrar el poder de la SHyCP, así lo menciona José López Portillo en sus memorias, al decir que el equilibrio era necesario, pues “el presidente debe de reequilibrar y redistribuir sin cesar el poder entre las diferentes facciones, pues es la forma de resguardar el poder presidencial.”⁷⁵

La intención de equilibrar a la Secretaría de Hacienda con la Secretaría de Programación y Presupuesto se convirtió en un problema constante, pues habrá duplicación de funciones, así como rivalidades de tipo personal que se reflejará en una constante obstaculización en el trabajo.

La SPP contaba originalmente con tres subsecretarías⁷⁶:

1.- PROGRAMACIÓN: era la encargada de planear así como de idear los programas de trabajo. Dicha subsecretaría se conformó con la estructura de la Secretaría de la Presidencia.

2.- PRESUPUESTO: Integrada por una dirección tomada de la Secretaría de la Presidencia, dos direcciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Dirección de Egresos y de Pagos) y cuatro direcciones de la ex – Sepanal, la dirección más importante sin duda era la Dirección General de Egresos. Ésta subsecretaría tenía la responsabilidad de integrar el presupuesto público, así como la autorización de solicitudes de las diversas dependencias.

3.- EVALUACIÓN: Estaba conformada con una dirección general, pero tomando personal de la Sepanal, Presidencia y SHyCP.

⁷⁵ Entrevista con Jorge Castañeda, *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, ed. Punto de lectura, México, 2000.

⁷⁶ Rogelio Hernández Rodríguez hace un estudio claro sobre la estructura inicial, así como las diferentes transformaciones de la SPP, desde su inicio hasta su desaparición en 1992 en un artículo titulado “La administración al servicio de la política. La Secretaría de Programación y Presupuesto” en *Foro Internacional*, núm. 131, enero-febrero de 1993, p. 145-173.

Hay que recordar que la Secretaría de Hacienda contaba con un personal con perfil que yo anteriormente llamé de “desarrollistas conservadores”, discípulos de Antonio Ortiz Mena, aunque ya comenzaban a aparecer las personas que contaban con estudios de posgrado en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, es decir con una ideología monetarista.

Por otro lado la Secretaría de Patrimonio Nacional (en este sexenio se convierte en Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial) quienes pugnaban más por la continuidad de una participación Estatal en los sectores productivos, inversión e impulsor del empleo.

Un problema que salta a primer vista y que se manifestará a lo largo del sexenio, ya no digamos la falta de homogeneidad o afinidad ideológica o de proyecto sino, una completa y absoluta falta de unidad y cooperación como grupo que les permitiera trabajar, un ejemplo es que “mientras Programación se dedicó a elaborar esbozos de planes nacionales, el gasto público lo manejó la Subsecretaría de Presupuesto. Las dos áreas básicas se enfrascaron en conflictos que reflejaban muy bien sus distintos orígenes y la ausencia de una dirección clara acerca de cómo hacer realidad los objetivos.”⁷⁷

Así tenemos por una lado una reforma política que intenta legalizar a un sector de la izquierda relegada e institucionalizarla en el campo electoral y por otro una reforma administrativa que intenta darle un halo de racionalidad al aparato gubernamental. Ahora veremos quienes formaron parte los actores que formaron parte de dicho proyecto.

1.2.7 Heterogeneidad en el gabinete. Falta de cohesión del equipo.

Las manifestaciones de descoordinación, falta de unidad en el equipo, se manifestaron en los constantes cambios a nivel secretarías en este gobierno.

A diferencia de Luis Echeverría, José López Portillo sale de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no de la Secretaría de Gobernación, lugar tradicional de estancia de los

⁷⁷ *Ibid.*, p.155

presidentes posrevolucionarios antes de ser elegidos como candidatos para presidente por parte del PRI.

José López Portillo todavía tiene menos experiencia en lo electoral y en las funciones de representación que Echeverría. En 1958 comienza su carrera política con Guillermo Rossel preparando el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y es en 1959 cuando obtiene el puesto como consejero de la Sepanal. En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz es invitado para dirigir la Comisión de Administración Pública (CAP)⁷⁸ A comienzos del sexenio de Luis Echeverría, José López Portillo asciende como subsecretario de la Sepanal y más tarde obtuvo la dirección de la CFE, para posteriormente obtener su más alto cargo antes de ser presidente: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Encontramos que los lugares para la formación del equipo de López Portillo fueron, La Secretaría de Patrimonio Nacional, Secretaría de la Presidencia, su estancia en el CAP, y algunos lazos de amistad formados durante su estancia en la Facultad de Derecho. Así “la diversidad de puestos que ha asumido compensará la brevedad en su experiencia administrativa y lo proveerá de un vivero del que se valdrá para constituir su equipo[...]Tal ventaja no es insignificante en un momento en que la administración pública es el principal escenario de la política.”⁷⁹ Hay que recordar que la creación y mantenimiento de las redes es importante desde el momento del reclutamiento político y la movilidad política de determinado actor, pues del éxito de su mentor o círculo cercano en donde se desenvuelven implica también el posible éxito propio, ello también “protege al individuo de variaciones internas en los criterios de reclutamiento del selector.”⁸⁰

Por lo menos el equipo del área económica con la que empieza López Portillo su mandato ocuparon alguna dirección en Presidencia entre 1965 y 1970; en Hacienda entre 1973 y 1975. Entre ellos están Rodolfo Moctezuma Cid quien estará a cargo en Hacienda,

⁷⁸ La Comisión estaba encargada de proponer alternativas para eficientar la administración pública, así como la promoción del desarrollo económico y social del país.

⁷⁹ Isabelle Rousseau, México, op. cit., p. 113.

⁸⁰ Retomo el concepto de reclutamiento político dado por Roderic Ai Camp, quien lo define como “el vehículo por el cual los individuos ingresan al proceso político a todos los niveles y por numerosos canales, tanto formales como informales” en *Reclutamiento político en México, 1884-1991*, S. XXI, México, 1996, p.14.,

Carlos Tello (SPP); Fernando Solana, Secretario de Comercio entre 1976-1977; Emilio Mújica, Secretario de Comunicaciones y Transportes entre 1976-1982 y Enrique Velasco, Secretario Particular de la Presidencia de 1976 a 1978.

Durante su estancia en la Universidad el presidente conoció a Arsenio Farell Cubillas, Pedro Ramírez Vázquez, Emilio Martínez Manatou y Jesús Reyes Heróles.

La ruta a través de la cual ascendieron a Secretarios de Estado en este periodo fue la de Subsecretario o direcciones de organismos descentralizados, a diferencia de sexenio de Miguel de la Madrid la ruta será desde subsecretarías y direcciones dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Un dato importante que nos da Roderic Ai Camp es que, además del promedio bajo de edad con el grupo echeverrista, la gran mayoría de estos, (66%), habían ocupado cargos por primera vez en la administración a nivel presidencial, cifra que desciende con José López Portillo a un 51%.⁸¹ Las características de edad, en este gabinete son diferentes a las de su antecesor ya que el 62% de los funcionarios eran mayores de 50 años, y el 29% contaban entre 37 y 47 años.⁸² José López Portillo buscó un equilibrio entre la juventud y la experiencia de sus colaboradores; a diferencia del sexenio anterior en donde el índice de jóvenes y de personas con menor experiencia en la administración pública era muy alto.

Existen tres Secretarios de Estado de Luis Echeverría que ocuparán algún puesto durante el sexenio de López Portillo: Porfirio Muñoz Ledo, quien había ocupado la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de 1972 a 1975, ocupó la Secretaría de Educación Pública por un año -1976-1977- en el sexenio de López Portillo; Pedro Ojeda Paullada quien fungió como Procurador General de 1971-1976, ocupó el puesto de secretario de Trabajo de 1976 a 1982 y; Sergio García Ramírez, quien había sido Procurador General de Justicia del D.F. en el sexenio de Echeverría, ocupó en el último año del sexenio de Echeverría la Secretaría de Trabajo.

⁸¹ Roderic Ai Camp, *Reclutamiento político en México 1884-1991*, S. XXI, México, 1996, p. 68.

⁸² Francisco Suárez Farías, *Élite, tecnocracia y movilidad política en México*, UAM-X, México, 1991, p. 163.

Otros personajes como Hugo Cervantes del Río quien había ocupado la Secretaría de la Presidencia, pasará como titular de la Comisión Federal de Electricidad; Augusto Gómez Villanueva quedó como líder de la Cámara de Diputados mientras que Carlos Hank González se encontrará en el Departamento del Distrito Federal y Carlos Sansores Pérez estará como dirigente del PRI hasta 1979.

Lo anterior señala cierta presencia del gobierno anterior y da algunos visos de una clase dirigente tradicional cada vez menos tomada en cuenta en puestos claves de decisión como lo son la Secretaría de Gobernación, Hacienda, Programación y Comercio.

Otra característica de éste gobierno fue la presencia en el equipo de gobierno de amistades y familiares del presidente. Tal fue el caso de Jorge Díaz Serrano, antiguo amigo de López Portillo, quien estará como director de PEMEX hasta junio de 1981; José Antonio Ugarte (sobrino de López Portillo) como jefe de asesores económicos de la Presidencia; Guillermo López Portillo como titular del Instituto del Deporte y José Ramón López Portillo (hijo del presidente) quien ocupará el cargo de subsecretario de Programación a la salida de Rosa Luz Alegría.

Así, se puede advertir de una falta de claridad en perfil del gobierno y una diversidad de lugares de procedencia, lo que conlleva a una falta de homogeneidad y unidad en objetivos. Eso se refleja en los constantes cambios en el gabinete y otras áreas de gobierno. “Los 17 secretarías, tres procuradurías, un departamento y 26 dependencias y empresas aludidas suman 47 instituciones que han visto pasar y caer las cabezas de 109 funcionarios, de los cuales apenas 13 conservan su cargo original [...]”⁸³

Las características educacionales en este sexenio, prácticamente se mantienen en las mismas tendencias, la mayoría tiene título de abogados (41%), aunque la carrera de economía va a la alza con un 19%. Sin embargo, una peculiaridad es que, a diferencia de una tendencia que se había dado desde el gobierno de Manuel Ávila Camacho con el

⁸³ Carlos Marín, “Seis años en busca del rumbo y del equipo”, en *Proceso*, núm 314, 8 de noviembre de 1986, p.6.

aumento de número de funcionarios con títulos universitarios y de posgrado, con López Portillo aumenta el número de funcionarios con antecedentes pre-universitarios y el descenso del número de personas con títulos universitarios, pues de un 32% de personas con cargos a nivel federal con estudios pre-universitarios con Ávila Camacho va descendiendo hasta llegar a un 14% con Luis Echeverría, esto aumenta a un 23% con López Portillo.⁸⁴

Si bien lo anterior confirma de alguna manera una tendencia que se venía dando desde el gobierno de Luis Echeverría, acerca de la cada vez mayor especialización educativa y de edades dentro del gabinete, el gobierno de José López Portillo marca un momento estratégico, pues más allá de la consecución de esa misma tendencia éste otorgará una estructura para consolidar al grupo tecnocrático que se venía gestando dentro de una secretaría (SPP), el grupo económico de Miguel de la Madrid.

1.2.8 Inestabilidad y cambios en el gabinete.

Los constantes cambios en el gabinete de López Portillo será una de sus características. Los primeros en salir de gabinete serán Rodolfo Moctezuma Cid y Carlos Tello, Secretario de Hacienda y Programación y Presupuesto, respectivamente, en noviembre de 1977.

Como anteriormente lo mencioné, la Secretaría de Programación y Presupuesto estaba encargada de fijar el presupuesto de ingresos y egresos así como de supervisar la ejecución y auditar las cuentas de las dependencias, mientras que Hacienda conservaría el control monetario, así como la tributación. Lo anterior trajo consigo una reestructuración por parte de la Secretaría de Hacienda, pues gran parte de su estructura había pasado a manos de la nueva Secretaría, lo que provocó una invasión de funciones, así como rivalidades entre los titulares de las dependencias para la elaboración de programas en conjunto. La

⁸⁴ Con datos de Roderic Ai Camp, *Op. cit.*, p. 13 ss. Es necesario aclarar que la muestra de Camp son los funcionarios que por primera vez ocuparon un puesto en la administración presidencial.

manifestación de estas rivalidades se exacerbó en 1978, con la elaboración del presupuesto.

La intención de López Portillo de equilibrar el poder de la Secretarías para resguardar el poder presidencial resultó contraproducente, pues tal acción provocó parálisis más que eficiencia. “Según Hacienda, Carlos Tello trataba de monopolizar el poder sobre las decisiones financieras; para la SPP, Moctezuma Cid complicaba la ejecución del presupuesto, retrasando las acciones sobre las transferencias previamente autorizadas por la SPP.”⁸⁵

López Portillo aceptó la renuncia de Carlos Tello y pidió la de Moctezuma Cid, aclarando que a pesar de la confianza y la identificación que tenía con estos colaboradores “[...]no me presentaron alternativas sino problemas de metodología y de información que hacía imposible una toma inteligente de decisión[...] y en consecuencia tuve que resolver, después de hacer un extrañamiento serio, el que al presentarme sus renuncias yo se las aceptara”.⁸⁶

Los dos cargos son ocupados por Ricardo García Sainz en la SPP y David Ibarra en la SHyCP. El primero era jurista, quien había ocupado, entre otros cargos, una subsecretaría en Sepafin, y el segundo miembro de la CEPAL. Sin embargo García Sainz permanecerá en su cargo sólo hasta 1979, pues la elaboración del Plan Global de Desarrollo por parte de Miguel de la Madrid le dará a éste el cargo como secretario de Programación y Presupuesto, y con ello la estructura para la formación de su candidatura y formación de un equipo más homogéneo que el de su antecesor.⁸⁷

⁸⁵ Isabelle Rousseau, *Op.cit.*, p. 130.

⁸⁶ *Proceso*, núm. 314, año VI, 8 de noviembre de 1986, p. 8.

⁸⁷ En entrevista con Isabelle Rousseau De la Madrid declara que “Como subsecretario de Crédito, él era el legítimo candidato a dirigir Hacienda; al conocer la nominación de David Ibarra De la Madrid presenta su renuncia al Ejecutivo, quien la rechaza, consciente de la necesidad de proteger el buen funcionamiento de Hacienda.” En Isabelle Rousseau, *Op. cit.*, p. 131.

Por otro lado, en diciembre de 1978 Porfirio Muñoz Ledo presenta su renuncia como Secretario de Educación Pública para ser reemplazado por Fernando Solana, quien dejó la Secretaría de Comercio y cuya titularidad quedó en manos de Jorge de la Vega Domínguez.

En mayo de 1978, Jorge Rojo Lugo, titular de la Reforma Agraria renuncia y en su lugar quedó Antonio Toledo Corro. En 1979, Carlos Jonguitud comenzaba su campaña para el gobierno de San Luis Potosí, éste era reemplazado en el ISSSTE por Carlos Sansores Pérez, quien fue suplantado en la Presidencia del PRI por Gustavo Carvajal Moreno. En ese mismo año tres subsecretarios eran relevados: Olivares Santana, sustituyó a Reyes Heróles; Jorge Castañeda a Santiago Roel y, el ya mencionado, Miguel de la Madrid a García Sainz.

Dentro de dichos cambios cabe mencionar de García Paniagua que dejaba el PRI para irse a la Secretaría del Trabajo y Ojeda Paullada se iba al PRI. Así como en el último año David Ibarra era reemplazado por Jesús Silva Herzog en Hacienda, mientras que en el Banco de México Gustavo Romero Kolbeck era sustituido por Miguel Mancera. Por no mencionar los cambios dentro de las mismas secretarías y empresas paraestatales ya sea por motivos de remoción o de cambio de puestos.

El de José López Portillo es un gobierno en el cual se manifiesta la crisis de un estado desarrollista, en donde el petróleo le pudo dar el último respiro para mantenerse por lo que la crisis de 1982 es el conjunto de todo ello. Por una parte la demostración de una mala estrategia de gobierno pero también la incapacidad del Estado para mantener los niveles de producción y empleo para satisfacer la demanda de todos los actores ya constituidos desde los años 60.

Si bien comparto la idea que un elemento que creó profunda inestabilidad a este gobierno fue “ la ausencia de un proyecto que redefiniera el pacto social”⁸⁸, yo agregaría que la ceguera del auge petrolero no permitió visualizar el desgaste y la caída de un modelo imperante y por ello no se creyó necesario un nuevo proyecto. Además de que tanto

⁸⁸ Germán Pérez y Rosa María Mirón, *Op. cit.*, p. 248.

el gobierno, sociedad y empresarios consideraban la crisis a una falta de liderazgo político y no a un problema estructural.

La reforma política fue una necesidad de gobierno para ampliar los márgenes de participación de grupos que se encontraban fuera del sistema. Si bien la reforma no fue suficiente para poder manifestar sus retribuciones en el corto plazo, esto servirá como un paso para todo un proceso de apertura y participación ciudadana.

Por otra parte, la reforma administrativa con todo lo que ello llevaba, racionalización de la administración pública, planeación, evaluación y transparencia de los servidores públicos no pudieron por sí solos consolidarse debido a la falta de proyecto nacional así como de un equipo sólido que creyera en él, pues ya lo vimos en la conformación del gabinete. Así, podemos llamar a este sexenio como *de contraste*, contraste es sus planes y acciones; abundancia y crisis; proliferación de planes sectoriales y un global, reformas administrativas y por otro lado un desorden administrativo, lo que primero se llamó administración de la abundancia tendría que terminar con en apresuramiento para el control de la crisis como en el sexenio anterior.

SEGUNDO CAPÍTULO. LLEGADA Y PREDOMINIO DE LA TECNOCRACIA EN MÉXICO EN EL PERIODO DE 1982-1994.

2.1 Miguel de la Madrid

2.1.1 El nuevo grupo gobernante. La apuesta por la homogeneidad profesional

Miguel de la Madrid Hurtado y su equipo fueron testigos de los cambios políticos, económicos y sociales que se habían dado en México en los últimos dos sexenios. Ahora ellos serán, desde el gobierno, participantes en dicha dinámica de cambio que sin duda dejó huella y redefinió el rumbo de este país.

Si el sexenio de José López Portillo se había caracterizado por lo heterogéneo de su equipo de trabajo y los cambios constantes en el gabinete, con el objetivo de encontrar siempre el llamado “equilibrio”; el sexenio de Miguel de la Madrid se caracterizará por: a) un equipo homogéneo, con carreras administrativas similares (licenciados en economía, con maestrías o estudios de posgrado en el extranjero) y, b) personas cercanas al Presidente de la República ya sean amigos o empleados, vínculos que había formado mientras éste había trabajado en SHyCP o SPP. Es decir, personas con afinidad ideológica y con lealtad al nuevo Presidente.

La emergencia de la crisis económica se impuso como factor en la elección tanto del candidato presidencial y posteriormente del gabinete. Hay que recordar que desde que fue nombrado Miguel de la Madrid como Secretario de Programación y Presupuesto se había tomado en cuenta sus conocimientos en economía, es así que José López Portillo asegura que él sabía que “iba a dejar un problema financiero en el país, en el que amenazaba caída de precios e inestabilidad monetaria [...] la excelencia del candidato De la Madrid fue la que destacó, no necesariamente por contraste, sino por suficiencia.”⁸⁹

⁸⁹ “Entrevista con José López Portillo” en Jorge Castañeda, *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, ed. Punto de lectura, México, 2001, p. 157.

Una tendencia que se venía dando desde los dos sexenios anteriores se confirmará en el gobierno de Miguel de la Madrid: el incremento de los economistas y la especialización en universidades del extranjero por parte de los miembros del gabinete. Según datos de Francisco Morales, el 19.9% de los líderes políticos durante este sexenio tenían estudios sólo de licenciatura, una disminución considerable respecto a los sexenios que corren desde Lázaro Cárdenas, sin embargo la cifra en dicha variable se dispara al 77.3% de líderes políticos con posgrado durante el sexenio de Miguel de la Madrid.⁹⁰

Si bien el tamaño de la muestra varía, estas cifras son proporcionales a las que resultan del estudio solamente del gabinete pues 70% (14) de un total de 20 funcionarios tienen estudios de posgrado; mientras que el 30% cuenta sólo con estudios de licenciatura. El 50% del gabinete contaba con licenciatura en Derecho por la UNAM y el 25% en economía en la misma institución (excepto Antonio Enríquez Savignac (ST) quien cursó todos sus estudios superiores en el extranjero), el otro 25% del gabinete se compone de 2 ingenieros y un médico.⁹¹

Entre los funcionarios con carrera de economistas se encuentran Jesús Silva Herzog (SH); Francisco Labastida (SEMIP); Héctor Cervantes (SECOFI); y, por supuesto, Carlos Salinas de Gortari (SPP).

Según datos de Rogelio Hernández, de los 27 funcionarios, 18 habían desarrollado en el sector financiero; el dato es revelador si se compara con aquellos que han alcanzado el mismo puesto desde hace 36 años, pues de 126 individuos, solamente 31.5% contaban con dos o más puestos en la rama financiera, actualmente el porcentaje abarca el 59% del gabinete”⁹² El problema no es la excesiva especialización o en la homogeneidad en carreras en economía o finanzas sino que los puestos del gabinete fueron ocupados en su mayoría por estas personas, sin experiencia en el campo tradicionalmente político.

⁹⁰ Francisco Morales Camarena, *La tecnocracia en México.. op. cit.*, p. 82

⁹¹ Dichas cifras se obtuvieron con datos del documento *¿Quién es quién en la administración pública?*, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia, 1982. Los secretarios de Marina y Defensa fueron tomados en cuenta como parte del total de la muestra, no así en los porcentajes debido a que su especialización y carrera difiere al de la totalidad de los integrantes.

⁹² Rogelio Hernández R. “Los hombres del Presidente De la Madrid” en *Foro Internacional*, Vol. XVIII, No. 1, Julio-Septiembre 1987, p. 15.

Aunado a lo anterior el mismo autor explica que, los puestos inmediatamente anteriores al ocupar el cargo de secretarios, 20 de ellos provienen del sector público, 3 de algún cargo de elección y 4 dejaron algún puesto del PRI. Sin embargo de los primeros 20 sólo 7 venían de la misma secretaría cuya titularidad alcanzaron y, los otros 13 llegaron de algún organismo descentralizado o sector central.⁹³ Un ejemplo es Ramón Aguirre quien de la SPP pasó al DDF. También, es necesario mencionar que los 4 funcionarios que dejaron algún puesto del PRI para incorporarse al gabinete, son funcionarios que ocuparon el cargo únicamente durante la campaña de Miguel de la Madrid, tal fue el caso de Carlos Salinas, Bernardo Sepúlveda y Francisco Rojas.

El medio administrativo siempre ha jugado un papel decisivo en la carrera de los que ocupan un puesto a nivel federal. Sin embargo, estos siempre se habían conjugado con puestos en el partido o de elección popular, como a continuación se presenta.

Cuadro No.3
Composición de las carreras políticas por sexenio.⁹⁴

Sexenio	Sólo puestos administrativos	Sólo puestos de elección. ¹	Puestos admvos. + puestos de elección	Admvos.+ elección + de partido	Total ²
MAV	11 (50.0) ³	0	7(31.8)	7(9.0)	22
ARC	10(58.8)	2(11.6)	4(23.5)	1(5.8)	17
ALM	11(57.8)	0	7(36.8)	2(10.5)	19
GDO	11(52.3)	1(4.7)	7(33.3)	3(14.2)	21
LEA	23(79.3)	2(6.8)	3(10.3)	1(3.4)	29
JLP	17(53.1)	0	12(37.5)	8(25.0)	32
MMH	12(43.0)	0	1(3.6)	4(14.3)	28

¹ De los cinco casos incluidos aquí, solamente en uno hay trayectoria electoral. El resto tienen puestos en el partido.

² No siempre coinciden los totales porque sólo la primera columna es excluyente.

³ La cifra entre paréntesis es el porcentaje respecto a su total.

Los datos en la tabla nos muestra que el número de personas con experiencia administrativa se mantuvo constante, mientras que la experiencia en puestos de elección se

⁹³ *Ibid.*, p. 14.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 9

redujo a cero, así como las personas con experiencia en ambos rubros. Si bien, en un primer momento pareciera que los funcionarios que combinaron puestos de administración más puestos de elección y puestos de partido aumentó, ello sólo es producto de una estancia “eventual y no fruto de una práctica militante.”⁹⁵ Primero porque el promedio de años en total, de los 14 políticos que se encuentran en ese rubro, fue de 3.3 años; además de que solo 3 de ellos ocuparon un cargo directivo del PRI, el resto ocupó algún puesto como secretario y, sobre todo como lo mencioné arriba, durante la candidatura de Miguel de la Madrid se dio una inserción al partido por parte de sus colaboradores y terminando el proceso electoral estos se incorporaron al gabinete.

2.1.2 Grupo de campaña de Miguel de la Madrid.

Durante el desarrollo de su campaña, Miguel de la Madrid tuvo de cerca de su equipo de trabajo que había formado parte de la SPP, dicho grupo se integrará, posteriormente, al gabinete. A diferencia de sus predecesores en donde “[L]o común era que el presidente o el secretario general del CEN o del comité de campaña fuese posteriormente miembro del gabinete. Pero nunca, como sucedió con De la Madrid.”⁹⁶

Y en efecto, el coordinador de campaña de Miguel de la Madrid será Manuel Bartlett quien fungía como secretario general del PRI; Miguel González Avelar, Secretario de Prensa y Propaganda; Adolfo Lugo Verduzco, Oficial Mayor del PRI, Pedro Ojeda Paullada, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, quien durante la campaña “desempeña un papel de mediación importante.”⁹⁷ Mientras tanto, Carlos Salinas estará como director general del IEPES; Bernardo Sepúlveda como Secretario de Asuntos Internacionales y Francisco Rojas como Secretario de Finanzas.

⁹⁵ *Ibid.* p. 10.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 11

⁹⁷ Isabelle Rousseau, *México ¿una revolución silenciosa?...op. cit.* p.160. Cabe señalar que Ojeda Paullada remplaza a García Paniagua en la dirección del PRI, quien por razones del proceso de elección del candidato presidencial, éste último había manifestado su inconformidad por la candidatura de Miguel de la Madrid y en entrevista a Jorge Castañeda, Miguel de la Madrid manifestó que el enroque que se había hecho entre Ojeda (PRI) y García Paniagua a la STPS fue con el objetivo de facilitarle la campaña y que a partir de allí De la Madrid pudo elegir al resto del equipo dentro del partido. Cfr. Jorge Castañeda, *op. cit.*

Por lo pronto “ese grupo ofrecía al candidato una garantía de homogeneidad vital no sólo para cuando el gobierno comenzara, sino aun para evitar confrontaciones durante la campaña.⁹⁸ Así, la característica principal y en todo el sexenio es la homogeneidad y la unidad del equipo que había comenzado desde su estancia en la Secretaría de Programación y Presupuesto y que continuará en el gobierno como veremos a continuación.

2.1.3 Formación de lazos e identidades entre el grupo.

La afinidad ideológica y profesional con el Presidente será la variable fundamental para poder ocupar un puesto dentro del gabinete presidencial. Si con Luis Echeverría había sido la edad y la entrada de nuevos actores al gobierno y con José López Portillo había sido la heterogeneidad y la presencia amigos o ex colaboradores, con Miguel de la Madrid será la amistad en la carrera burocrática y la afinidad ideológica con sus colaboradores.

De la Madrid manifestó: “en materia de gabinete económico traté de tener uno de pensamiento homogéneo; pensaba que se había perdido mucho tiempo en las polémicas internas durante los gobiernos de Echeverría y López Portillo, y que al Presidente lo habían puesto con frecuencia sus colaboradores en situaciones muy difíciles porque tenía muy dividida la opinión del gabinete.”⁹⁹

El inconveniente es que dicha homogeneidad y experiencia en economía alcanzó a todas las Secretarías de Estado, en áreas tradicionalmente políticas que requerían conocimientos de negociación y relación con diversos grupos sociales más allá del puro conocimiento económico.

Miguel De la Madrid es licenciado en Derecho por la UNAM, con estudios de administración pública en Harvard. Su trayectoria política la comenzó en la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública y fue allí en donde consolidó su carrera. Comienza en 1964

⁹⁸ Rogelio Hernández R. “Los hombres del Presidente de la Madrid” en *op. cit.*, p. 12

⁹⁹ Entrevista con Miguel de la Madrid, en Jorge Castañeda, *op. cit.*, p. 230.

como Subdirector Auxiliar de Crédito en la Secretaría de Hacienda, fue subdirector de PEMEX en 1970 y Director General de Crédito de 1972 a 1975 para ascender a Subsecretario de la misma dependencia de 1975 a 1979. El puesto que ocupó De la Madrid antes de ser presidente de la República fue la titularidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.¹⁰⁰

De los 19 funcionarios que conformaron el primer equipo de Miguel de la Madrid “14 de ellos, es decir el 74%, eran políticos cercanos al Jefe de la Nación, y sólo cuatro fueron nombrados en atención a su capacidad.”¹⁰¹ Podemos llamar a estos nuevos actores como los funcionarios advenedizos en la el sector público, pues aunque contaban con títulos académicos en el extranjero, no contaban con la experiencia para ocupar un cargo público como el que requiere una secretaría de Estado.

Por ejemplo, de los integrantes que estuvieron trabajando con Miguel de la Madrid y que se fueron conformando como su *inner circle* están: Bernardo Sepúlveda quien ocupó el cargo de Director General de Asuntos Hacendarios mientras Miguel de la Madrid era Subsecretario de dicha dependencia. Sepúlveda fue asesor de la SPP, mientras De la Madrid era secretario de la misma; durante el sexenio de De la Madrid, Sepúlveda fue Secretario de Relaciones Exteriores. Francisco Labastida contaba con una amplia carrera administrativa, durante la década de los 70 ocupó una subdirección en la Secretaría de la Presidencia (72-75), la Dirección de promoción fiscal de la SHyCP (76-79) y la Subsecretaría de Programación de la SPP (79-82). Ramón Aguirre quien en 1975 era Subsecretario de Egresos y ocupara la Secretaría de Programación a la salida de Miguel de la Madrid. Carlos Rojas quien en 1985 fungió como asesor de la subsecretaría de desarrollo regional, en la misma dependencia; y Carlos Salinas quien desarrolló prácticamente toda

¹⁰⁰ Cfr. *¿Quién es quién en la administración pública?* Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia, 1982; Rogelio Hernández Rodríguez, “Los hombres del Presidente de la Madrid” *Op. cit.*; Revista *Proceso*, año 7, No. 32, 27 de diciembre de 1982. La trayectoria del gabinete original en este periodo se basa, principalmente, en datos de estas tres fuentes.

¹⁰¹ Rogelio Hernández Rodríguez, “Los hombres del Presidente de la Madrid” en *op. cit.* p. 23. Es preciso aclarar que el término capacidad es entendido por este autor como el cúmulo de experiencia y conocimiento que el político adquiere a lo largo de su carrera, operacionalizando el concepto por el número de puestos, cantidad de años, así como el área específica a la que pertenece y dependencias en donde se desempeñó”

su carrera dentro de la Secretaría de Hacienda (de 1971 a 1981 pasó por seis cargos dentro de la misma dependencia).

Por otro lado se encuentra Sergio García Ramírez, quien no cuenta con una trayectoria dentro de la Secretaría de Hacienda, Programación o Banco de México pero sí tiene experiencia en dos sexenios anteriores como Secretario además de ser un amigo del Presidente. Éste ocupará la Procuraduría General de la República.

En el caso de Manuel Bartlett se puede decir que es la única excepción del resto del gabinete, pues si bien entre 1979-1981 fue asesor de Miguel de la Madrid en la Secretaría de Programación y Presupuesto, no tiene una carrera de carácter financiero, digamos que es el único político tradicional que ocupa un puesto de primer orden como es la Secretaría de Gobernación. De alguna manera también Arsenio Farell, quien había sido Director General de la Comisión Federal de Electricidad, Director General del IMSS, ocupó la Secretaría de Trabajo. También difieren de la mayoría, Jesús Reyes Heróles y Pedro Ojeda Paullada, quienes tenían carreras opuestas a las del nuevo gabinete, éste último había ocupado secretarías de gobierno en los dos últimos sexenios y en el de Miguel de la Madrid fue titular de la Secretaría de Pesca y; Reyes Heróles ocupó la de Educación.

Por otro lado se encontrarían los que tenían una carrera dentro de la Secretaría asignada o en áreas afines y se dio el ascenso, tal es el caso de Victoria Adato quien será titular de la PGJDF; Félix Valdez en Comunicaciones y Transportes, Horacio García Aguilar (SARH) y Martínez Villicaña (SRA).

El criterio de pertenecer al grupo cercano del Presidente con carreras financieras se manifestó con los integrantes que se fueron integrando a lo largo de su sexenio, tal es el caso de Alfredo del Mazo, quien era un amigo de De la Madrid; Eduardo Pesqueira y Gustavo Petricioli, estos dos últimos con carreras dentro del Banco de México y Hacienda. Al principio de este sexenio Pesqueira ocupará la Dirección General de BANRURAL y Petricioli el de NAFINSA. Camacho Solís ocupó la titularidad en la SEDUE, más que amistad con el Presidente, estaba bajo la sombra de Carlos Salinas.

Durante este sexenio la prioridad fue la lealtad y afinidad ideológica con el mandatario, el problema es que esta característica se convirtió en la generalidad y la regla para ocupar un puesto dentro del gobierno. Miguel de la Madrid rompió con una regla del sistema pues “la amistad siempre tuvo una participación destacada, pero aun así, al revisar los equipos anteriores, vemos que cada Mandatario supo equilibrar sus compromisos e inclinaciones con el requisito necesario –la capacidad- para que el sistema siguiera operando.”¹⁰²

2.1.4 Crisis y reestructuración económica. Fin de la política intervencionista del Estado.

La década de los 80 marca el fin de la concepción estatal de la economía que había prevalecido en México durante el siglo XX. La concepción de un Estado como agente primordial de la modernización y guardián de las reglas del mercado se transformará a lo largo de este sexenio para continuar y permanecer durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari.

Miguel de la Madrid asume la presidencia en medio de la crisis económica más grave del siglo XX. Con tasa de crecimiento negativos en 1982 -0.54 y en 1983 de -5.27% de tasa anual, así como una tasa de inflación de 98.8% y 80.8% en los mismos años.¹⁰³ Lo anterior aunado a factores como el conflicto con el sector financiero después del anuncio de la privatización de la banca.

El contexto de la crisis será el escenario para la implementación de una serie de medidas con el objetivo de lograr el control de la misma, para posteriormente estabilizar y comenzar el proceso de desregulación y reestructuración económica. Ésta transformación no sólo se quedará en el ámbito económico sino lo que estará en el fondo es la transformación Estatal.

¹⁰² *Ibid.*, p. 37.

¹⁰³ Miguel Basañez, *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*, S.XXI, México, 1990, p.155 y ss.

El objetivo principal del gobierno de De la Madrid fue la superación de la crisis para posteriormente aplicar las medidas “graduales” de reestructuración permitiera una reforma estructural.¹⁰⁴

El primer paquete presentado por el presidente a finales de 1982 fue el Programa de Reordenación Económica (PIRE). Uno de los principales objetivos de dicho programa fue la reducción del déficit fiscal, pues éste era considerado como una de las causas de la crisis. Se esperaba que una vez que se ordenaran las cuentas fiscales y se reajustara el tipo de cambio se podría recuperar el crecimiento. “La magnitud del déficit fiscal determina los márgenes para estabilizar la economía y conducir el cambio estructural en forma ordenada.”¹⁰⁵ Esa lógica aplicaron durante el gobierno de Miguel de la Madrid, una lógica que permanecerá en el siguiente sexenio.

Así, dentro de las primeras medidas tomadas fue la devaluación del tipo de cambio 113% libre y 95% controlado; aumento en la recaudación de impuestos y reducción del gasto público.¹⁰⁶

Otras de las medidas que permitieron la confianza internacional y el otorgamiento de préstamos fue la disposición al pago de la deuda, así como el inicio de las negociaciones para su reestructuración. Los préstamos obtenidos en esos primeros años sirvieron para el pago de una parte de los intereses de la deuda. Evidentemente que dicha negociación y préstamos no se dieron sin previas presiones y condiciones al gobierno mexicano sobre la necesidad de liberalización económica y apertura de mercado. “Desde el inicio la crisis de la deuda fue reconocida por el régimen de Reagan como una oportunidad para forzar

¹⁰⁴ Sobre todo el proceso económico durante este periodo existe un número extenso de trabajos, Cfr. Nora Lustig, *México hacia la reestructuración de una economía*, Colmex-FCE, México, 1994, 200p.; José María Córdoba Montoya, “Diez lecciones económicas en México” en *Nexos*, No. 158, Vol. XIV, Febrero, 1991, p. 31-34; Sarah Babb, *Proyecto México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, FCE, México, 2003. Cap. IV; María Amparo Casar, *Estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?*, S.XXI, México, 1988, 230p. ; Miguel Basañez, *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*, S. XXI, México, 1990, 411p.

¹⁰⁵ José Córdoba, *op. cit.* p. 31. Este artículo se divide, en 10 “lecciones”, en cada una de ellas se explica el procedimiento y la intención de las medidas tomadas en los años 80 para la reestructuración económica. La número uno se titula “La prioridad debe ser el saneamiento de las finanzas públicas”, pues es la medida que consideran fundamental para continuar con el proceso de reestructuración.

¹⁰⁶ Nora Lustig, *op. cit.* p. 51.

reformas políticas [...]James A. Baker ofrecía refinanciar la deuda a cambio de la adopción de políticas orientadas al mercado y más favorables para los inversionistas por parte de los países en vías de desarrollo.”¹⁰⁷ Dicha negociación se incrementa en 1986 y termina en 1987.

Las medidas anteriores no cumplieron con sus objetivos a la fecha programada, 1983, pues la “tasa de crecimiento de la producción fue de -4.2%, en lugar de cero, mientras que la inflación llegó a 81% en lugar de 55% esperado. [...]El déficit fiscal fue la única variable que se comportó según lo previsto.”¹⁰⁸

Cabe destacar que dentro de la crisis se hablaba constantemente de “realismo económico”, así lo definía Miguel de la Madrid “[es la] estrategia de desarrollo social, significa que estamos conscientes de la magnitud de las demandas sociales frente a la escasez de los recursos de que disponemos.”¹⁰⁹ Dicho concepto se opone al de populismo, adjetivo con el que se califica a los gobiernos anteriores, de los cuales se trata de deslindar el nuevo gobierno. La constante mención al “realismo económico” era la forma de identificar la situación y por lo tanto justificar la respuesta ante la crisis, en otras palabras, era una forma de relacionar lo riguroso de las medidas ante la gravedad de la situación.

Para finales de 1985, las cosas se complicaron para el gobierno, pues por una parte el terremoto de septiembre del mismo año requirió de recursos para la reconstrucción y ayuda a damnificados y por otra la caída de los precios del petróleo pasó de 25.5% dólares por barril a 12.0 dólares en 1986. La situación se volvió más tensa cuando en 1986 se declaró la suspensión del pago de la deuda, contrario a lo que se había manifestado desde el inicio del sexenio. Ese mismo año se pide la renuncia de secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog. Todo ese año la prioridad fue la recuperación económica y la constante negociación con los organismos internacionales y los Estados Unidos para el otorgamiento de préstamos hasta llegar a 1987, con la firma de un nuevo Pacto (Pacto de Solidaridad Económica) cuyo objetivo fue la reducción de la inflación y sobre todo la liberalización comercial. El

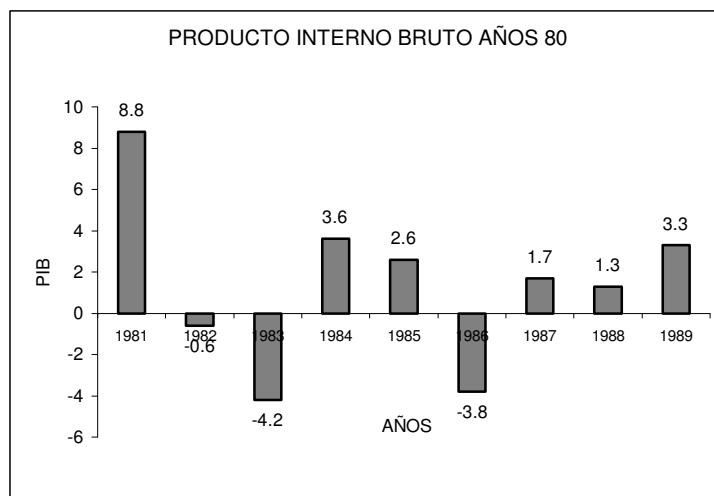
¹⁰⁷ Sarah Babb, *op. cit.* p. 242.

¹⁰⁸ Nora Lustig, *op. cit.* p. 57.

¹⁰⁹ Miguel de la Madrid, *La política de la renovación*, ed. Diana, México, 1988, p. 82.

siguiente cuadro refleja el nulo crecimiento en términos de producto interno bruto, así como el crecimiento de la deuda externa.

Grafica 1
Producto Interno Bruto 1981-1989.¹¹⁰



Cuadro No. 4
DEUDA EXTERNA 1980-1989.¹¹¹

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Deuda externa total (miles de millones de dólares)	50.7	74.9	92.4	93.8	96.7	96.6	101.0	107.5	100.4	95.1
Deuda externa del sector público. (mmdd)	33.8	53.0	59.7	66.6	69.4	72.1	75.4	81.4	81.0	76.1
Pago de intereses (mmdd)	6.1	9.5	12.2	10.1	11.7	10.2	8.3	8.1	8.6	9.3
Deuda externa como porcentaje del PIB.	26.0	29.9	54.2	63.0	55.0	52.4	77.7	76.5	58.1	45.8

2.1.5 Pacto de Solidaridad Económica.

El pacto de Solidaridad fue firmado por el gobierno, empresarios y líderes sindicales. El gobierno se comprometía a racionalizar el gasto público, así como la venta de empresas paraestatales; los empresarios se comprometían a moderar precios; y los líderes sindicales prometían reducir las demandas de incrementos salariales. Los resultados de dicho pacto se dieron de forma más clara que el PIRE. “En 1988 el PIB real creció al 1.3%, las exportaciones no petroleras a 15.2% y la inversión privada a 10.9% [...] La reducción de la

¹¹⁰ Con datos de Nora Lustig, *op. cit.*

¹¹¹ *Ibidem.*

inflación fue mucho mayor el crecimiento económico, este fue positivo, y los salarios reales bajaron menos que en 1983.”¹¹²

Un elemento del Pacto fue la aceleración de la liberalización comercial y la desincorporación de las empresas públicas. Si bien este proceso había comenzado desde principios del sexenio, ahora se aceleraría al máximo, sobre todo en 1986, cuando se declara la entrada de México al GATT.¹¹³

Las medidas regulatorias para las importaciones fueron desmanteladas drásticamente durante ese periodo, para los años 70 el 68% del valor de las importaciones requerían permisos y para 1976 la cifra aumentó a 91%. Después de 1987 los aranceles se redujeron a cinco niveles y el máximo se fijó en 20%.¹¹⁴

El proceso acelerado de liberalización se dio, según José Córdoba, para asegurar su irreversibilidad “Acelerar un proceso de liberalización comercial resulta conveniente para asegurar su irreversibilidad [...]Negociar las medidas previamente es tanto como cancelar la apertura. Cuando los empresarios se convencen de que no habrá oportunidad de revertir el proceso de liberalización comercial, pronto concentran sus esfuerzos en ajustarse a los nuevos patrones de producción. Por ello, un programa de liberalización comercial resulte creíble tiende a ejecutarse rápidamente e, incluso, llega a concluirse antes de lo planeado.”¹¹⁵ Es así que en medio de la crisis el gobierno priorizó la restricción monetaria, políticas fiscales rígidas, políticas económicas ortodoxas y al presentarse como medidas urgentes y necesarias la negociación no tenía lugar.

¹¹² Nora Lustig, *op. cit.* p. 75.

¹¹³ Hay que recordar que uno de los argumentos que se dio por parte del gobierno de José López Portillo para posponer la entrada al GATT fue la ausencia de un marco regulatorio. Sin embargo ahora ya se había trabajado en dicho marco y sobre todo existía un gobierno dispuesto a enfrentar la oposición a dicha adición.

¹¹⁴ Con datos de María Amparo Casar, *op. cit.*, y Nora Lustig, *op. cit.*

¹¹⁵ José Córdoba, *op.cit.*, p. 41.

2.1.6 Privatización de empresas públicas.

Otra medida que se llevó a cabo fue la privatización de empresas estatales. A partir de 1934 se había dado un proceso de incorporación de empresas al sector paraestatal y fue en los años 70 en donde el número de empresas aumentó de manera considerable. El dato para 1982 es de 1155 empresas públicas. Este número de empresas nos da una muestra acerca del papel que había representado el Estado para el proceso de industrialización, tanto como actor en la producción como generador de empleos.

Pues como dice Jaime Osorio “En lo fundamental, la forma y las funciones del Estado desarrollista fueron de la mano con los intereses sociales que lo hegemonizan así como las tareas y alianzas que reclamaban el proyecto de industrialización. No fue por tanto, un proyecto ajeno a esas necesidades, por el contrario, obedecía a la racionalidad política y económica de ese momento.”¹¹⁶ Sin embargo, ahora las empresas estatales eran vistas como un lastre para el desarrollo, la “libre competencia” y “eficiencia” económica, según uno de los defensores de las medidas tomadas, estas acciones “fomentaban la participación de la sociedad en su conjunto, desinhibe sus fuerzas creativas, elimina una causa que distrae la atención política del gobierno.”¹¹⁷

Este proceso comenzó desde 1983 a 1985 con privatizaciones de empresas que no se consideraban viables; de 1986 a 1988 se privatizaron empresas pequeñas y medianas y para 1988 se procedió a privatizar las más grandes. El proceso continuó con Salinas de Gortari. Para 1988 el número total de empresas públicas eran sólo 412 de las 1155 con las que había contado.

Las razones que se dan para explicar la privatización por etapas son, básicamente, de tipo económico ya que se decía que vender una empresa grande “en tiempo de escasez podría reducir su costo”¹¹⁸ Obviamente que todo ello requirió de un proceso de desregulación económica y una simplificación administrativa.

¹¹⁶ Jaime Osorio, *op. cit.*, p. 166.

¹¹⁷ José Córdoba, *op. cit.*, p. 43.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 45.

El aparato burocrático que se había formado durante toda esa época ahora se presentaba como un obstáculo, pues según ellos “Se ha demostrado que muchos de estos procesos [administrativos] no son necesarios en absoluto, por lo que son tan sólo una fuente de descontento y corrupción”¹¹⁹ Este tipo de discurso es característico del pensamiento liberal ortodoxo en donde el aparato administrativo y el Estado mismo se convierten en un obstáculo para el mercado, de allí que se tiene que dejar a las libres fuerzas del mercado, a través de la libre competencia, a que ellas mismas se equilibren y arreglen los desperfectos que en ellos se genere.

En 1987 se definieron las empresas que no serían privatizadas debido a su carácter de ser empresas estratégicas como PEMEX, CFE, Ferronales. En cuanto a la inversión extranjera, las reformas incrementaron su inversión directa, pues de 1.30% en 1985 pasa a 11.57 en 1987, mientras que hay un descenso de la inversión pública en el periodo de los años ochenta, de 54.29% que se había registrado en 1980 pasa a 27.40 en 1987.¹²⁰

El proceso de desregulación y privatización en México se dio de manera acelerada, se logró cambiar el rumbo en la economía, ello implicaba una nueva concepción del Estado y del gobierno acerca de su participación en la producción y generación del empleo. La élite tecnocrática que indujo dicha reforma justificaba su actuar calificando de “irracional” el modelo de desarrollo que había perdurado hasta ese momento. La crisis económica puso de manifiesto la falta de funcionalidad de ese modelo y aceleró la entrada de la reforma neoliberal y de lo que defendería la élite tecnocrática.

2.1.7 La Secretaría de Programación y Presupuesto durante 1979-1981.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, desde su creación, fue una institución con amplio poder de decisión dentro del gabinete. Si el objetivo había sido restarle poder a la Secretaría de Hacienda, éste se cumplió sólo que las decisiones en términos económicos, salían prácticamente de la nueva Secretaría.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 42

¹²⁰ Miguel Basañez, *Op. cit.* p. 157 y ss.

De allí habían salido los Planes de Desarrollo en 1980, (elaborado por Miguel de la Madrid) y el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988. Durante el periodo de 1979 y 1980, la Secretaría de Programación y Presupuesto, a cargo de Miguel de la Madrid, fue el lugar en donde se reunió el grupo cercano a él y es evidente que con la presentación del Plan Global de Desarrollo de 1980 el grupo de los monetaristas había ganado terreno.

En este periodo (1979-1981) se encontraban como subsecretarios de SPP: Francisco Labastida Ochoa como Subsecretario de Planeación; Ramón Aguirre como Subsecretario de Presupuesto; como subsecretarios de Evaluación estuvieron Rosa Luz Alegría (1979-1980) y José Ramón López Portillo (1980-1982), los dos personajes más cercanos al entonces Presidente, como oficial mayor Adolfo Lugo Verduzco y; como director de Políticas Económicas y Social, Carlos Salinas de Gortari.

El grupo de tecnócratas agrupados en la Secretaria de Programación es homogéneo burocráticamente, salvo Rosa Luz Alegría y José Ramón López Portillo quienes son las personas más cercanas al entonces Presidente, José López Portillo,¹²¹ todos ellos comparten posiciones ideológicas afines sobre todo en el terreno económico. “[El grupo de Miguel de la Madrid] son una combinación más o menos ingeniosa y funcional de individuos y facciones que representan diferentes feudos en la tradición administrativa mexicana, cuya única convergencia reside en un común interés por formar parte de una plataforma y ponerse al servicio de un hombre con perfil de futuro vencedor.”¹²²

Dentro de la misma Secretaría también se encontraban Francisco Labastida Ochoa, como Subsecretario de Planeación, un economista con posgrado en evaluación y proyectos de planificación en educación; por otro lado Ramón Aguirre un contador, era el par de Miguel de la Madrid pues había sido Subsecretario de ingresos mientras De la Madrid había sido de egresos. Aguirre ocupará el cargo de Secretario de Programación y Presupuesto a la salida de Miguel de la Madrid, es por eso que “[...]cuando De la Madrid es

¹²¹ En entrevista, Miguel de la Madrid deja ver que más allá de la lealtad al Presidente López Portillo, la estancia de José López Portillo como Subsecretario fungió como un aval y testigo en la toma de decisiones del entonces Secretario de Programación y Presupuesto. Jorge G. Castañeda, *op. cit.* 214 y 219.

¹²² Isabelle Rousseau, *México ¿una revolución silenciosa?. op. cit.*, p, 219.

candidato a la presidencia y deja la dirección de la SPP y no, como podía parecer lógico, a su subsecretario de planeación, Francisco Labastida Ochoa.”¹²³

Si durante el sexenio de José López Portillo se la había dado una gran importancia a la planeación y a la elaboración de proyectos; el Plan Global de Desarrollo se convirtió en el gran desafío para el grupo de economistas alrededor de Miguel de la Madrid. Como parte de la Subsecretaría de Programación, la Dirección de Políticas Económicas y Sociales habían participado activamente en la elaboración de dicho Plan, específicamente bajo el liderazgo de Carlos Salinas de Gortari.

Así durante ese periodo, el equipo de Miguel de la Madrid se forjó dentro de la SPP con un claro perfil planificador y con una visión diferente de la administración pública. A partir de ese momento estarán dadas las bases para la continuación y consolidación del grupo bajo las ordenes de Carlos Salinas de Gortari en la SPP que fue de 1982 a 1985.

2.1.8 1982-1987 La SPP bajo el liderazgo de Carlos Salinas

En el periodo de 1982 y 1987 la Secretaria de Programación estuvo bajo el mandato de Carlos Salinas de Gortari tiempo durante el cual se darán cambios en el organigrama y objetivos de dicha Secretaría y sobre todo saldrá a flote el grupo del futuro presidente.

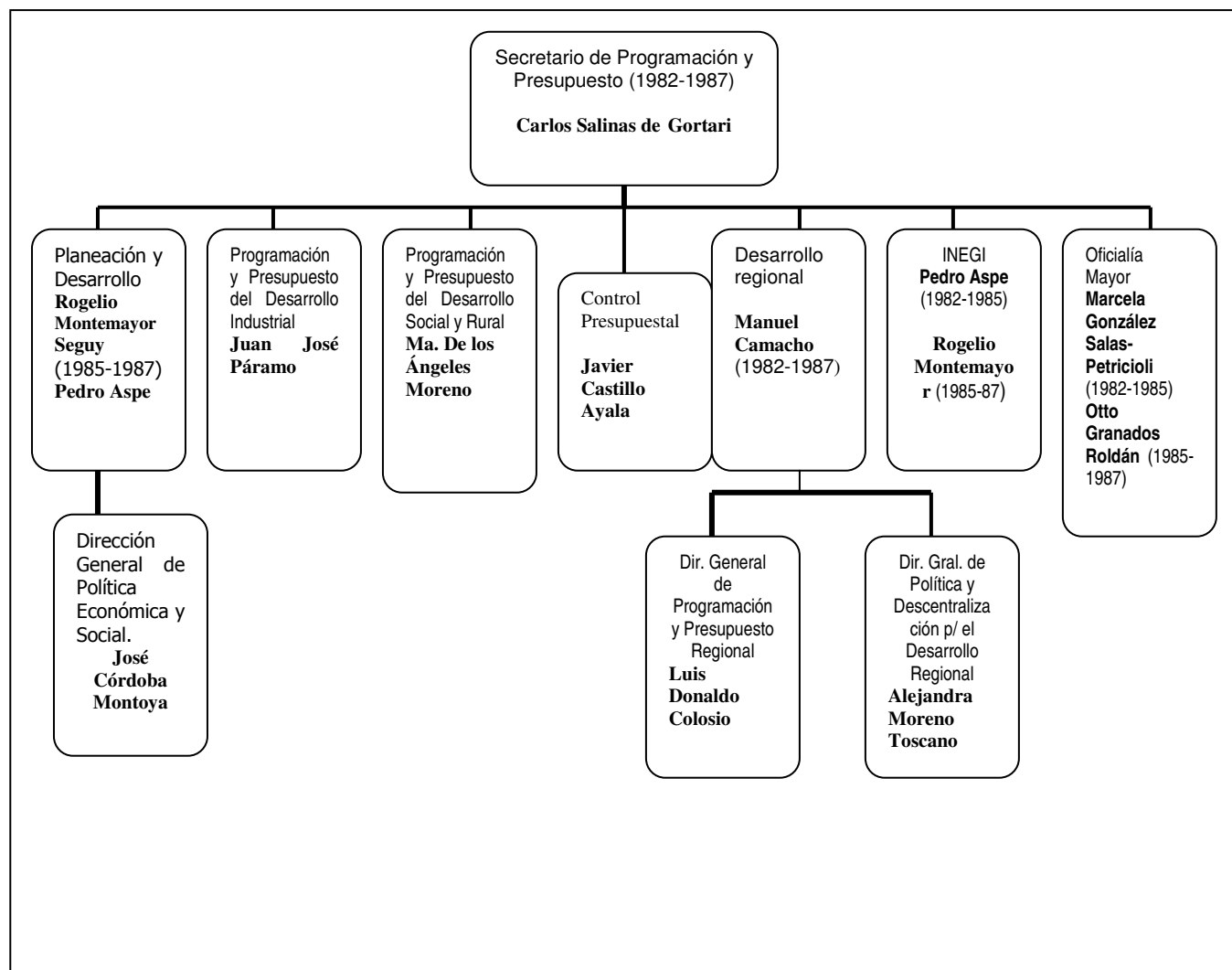
Si con el gobierno de José López Portillo el objetivo de la SPP fue la planeación, elaboración de programas y proyectos, ahora con la crisis económica la prioridad será el control y la vigilancia del presupuesto. Para ello en 1983 “se decidió fusionar las tareas de programación con el diseño de presupuesto anual y sectorial, se separó la planeación de largo plazo de los programas y, finalmente, la evaluación que ya había experimentado modificaciones se trasladó íntegramente a la recién creada Contraloría de la Federación.”¹²⁴

¹²³ *Ibid.*, p. 219.

¹²⁴ Rogelio Hernández Rodríguez, “La administración al servicio de la política” *Op. cit.*, p. 161.

La Secretaría creció en estructura pues de cuatro Subsecretarías y 12 direcciones con las que contaba originalmente pasó a 5 subsecretarías, un instituto y 16 direcciones generales. Se instauró la Subsecretaría de Planeación y Desarrollo la cual se encargaría de la elaboración de planes a largo plazo sobre todo de tipo macroeconómico; las tareas de programación y presupuesto se dividieron en dos subsecretarías: Programación y Presupuesto de Desarrollo Industrial y de Servicios y; la Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural. Se creó la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, así como la de Desarrollo Regional y el Instituto de Estadística, Geografía e Informática. Las subsecretarías que definirán los trabajos de la SPP son, la de Control Presupuestal y las de Programación que se encargarán de la aplicación del mismo.

ORGANIGRAMA DE LA SPP DE 1982-1987.¹²⁵



En ese periodo la SPP se muestra como una institución próspera con todo el apoyo del presidente, en donde sus miembros muestran lealtad hacia el mandatario y al secretario. Como podemos ver en el organigrama las cinco Subsecretarías son ocupadas por personas con carreras en economía. Las subsecretarías clave son Plan y Desarrollo a cargo de Rogelio Montemayor; INEGI a cargo de Pedro Aspe y; Desarrollo Regional a cargo de Manuel Camacho Solís. Cabe destacar que, ésta última subsecretaría realiza una función de

¹²⁵ Con datos del texto *¿Quién es quién en la administración pública?*, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia, 1982.

enlace con las regiones y desde allí Camacho intenta crear una zona de generación de alianzas con las regiones -desde un lugar fuera del PRI-. Esto se observará de manera más clara cuando Desarrollo Regional se integra con la subsecretaría de Presupuesto y Desarrollo Social, en 1988, la cual se encargaría del Programa de Solidaridad. Por último está la Dirección de Política Económica y Social a cargo de José Córdoba.

Los cambios en la SPP continuaron en 1985 debido a los recortes presupuestales en el gobierno, hubo una reducción de subsecretarías, de 5 a 4; mientras que las direcciones generales pasaron de 16 a 12 y, de nuevo pasaron de 15 a 12 las direcciones generales. Se integraron en una la Subsecretaría de Planeación y la de Control Presupuestal y Contabilidad. En 1986 se integraron en una Subsecretaría, la de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural y la de Desarrollo Regional, para quedar en la Subsecretaría de Planificación y Presupuesto del Desarrollo Regional

Los cambios manifiestan las intenciones de cada presidente sobre los objetivos que debe perseguir cada institución, así como el papel que tendrán los actores en el juego político. Por ejemplo, Pedro Aspe pasará a la Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal mientras que Rogelio Montemayor se irá al INEGI; Aspe ocupará el puesto de Carlos Salinas cuando éste salga del puesto debido a su candidatura, para luego ocupar (1988) el puesto de Secretario de Hacienda y Ernesto Zedillo ocupará la SPP.

La Secretaría de Programación fue la institución que le permitió a Miguel de la Madrid demostrar sus habilidades en economía y la formación de un equipo para llegar a la Presidencia. La misma secretaría fue el lugar en donde se elaboraron los Programas y Planes durante su gobierno y fue allí mismo en donde se consolidó el grupo tecnocrático, ahora bajo las órdenes de Carlos Salinas para continuar con el proyecto neoliberal impulsado por los tecnócratas.

2.1.9 Primeras consecuencias de la reestructuración económica.

El sexenio delamadrista quedó marcado como un periodo de ruptura con el proyecto estatista y el modelo económico que había perdurado a lo largo del siglo. Pero sin duda, ello era el reflejo de la transformación estatal en lo que corresponde a las relaciones de este con los diferentes sectores sociales y con el ámbito internacional, además de los cambios en el sistema político, sobre todo en lo que tiene que ver con la relación del Presidente de la República, con su partido y de este último con la élite tecnocrática. Estos cambios comenzaron en este periodo de gobierno y se agudizará en el sexenio de Carlos Salinas

El modelo de “crecimiento hacia adentro” había permitido al Estado plantarse como el eje conductor de la economía. Por un lado, con el sector empresarial, a quien protegía mediante medidas arancelarias y subsidios fiscales para la promoción de la inversión; el sector obrero al que se le había incluido como un sector dentro del partido, desde donde se le otorgaban prerrogativas y beneficios a líderes y miembros de sindicatos.¹²⁶ Así como también el sector campesino, aunque cada vez más debilitado, era un sector con el cual el Estado se encontraba obligado a proteger e incentivar. Estas relaciones, que sustentaban el proyecto Estatal posrevolucionario, entraron en crisis desde 1982 y para el sexenio de Carlos Salinas la ruptura con dicho modelo será total.

Las causas que provocaron el comienzo de la crisis con estos sectores fueron las medidas a las que se recurrieron para enfrentar la crisis: devaluación, reducción del gasto público, además del proceso de liberalización y reestructuración económica. Una de las consecuencias inmediatas de dichas medidas fue la reducción del salario por persona. “En contraste con la reducción anual promedio en el PIB per capita real de 21% durante ese

¹²⁶ Cfr. James G. Samstad y Ruth Berins Collier, “El movimiento obrero y la reforma estructural”, en Riordan Roett (comp.) *El desafío institucional en México*, S. XXI, México, 1996, Dicha conformación del Estado implicaba todo un entramado social y político que sustentaba al económico. “La industrialización sustitutiva de importaciones, dependía del mercado interno para la venta de bienes industriales producidos en el país y, dado que el nivel salarial es un factor medular para determinar el tamaño del mercado interno, este modelo brindó las condiciones para crear un compromiso de clase entre obreros y patrones: elevar el salario real para expandir el mercado y tomar medidas proteccionistas para aislar a los productores nacionales de consideraciones rigurosas de costo y eficiencia”, p. 20

sexenio, los salarios industriales decayeron un promedio anual de 7.0%, con una reducción total de 37.8% en los seis años.¹²⁷

Pero más allá de las medidas para enfrentar la crisis y la decisión de llevar a cabo una reforma económica, el gobierno de Miguel de la Madrid optó por nuevas formas de negociación que indicaban otra manera de concebir la relación Estado-sociedad.

“Con la nueva orientación económica, los sindicatos perdieron importancia como aliados políticos del gobierno y se convirtieron más bien en un obstáculo para lograr la meta de una reforma económica estructural[...] La mano de obra ya no era vista como una fuente de demanda para la industria nacional, sino como un costo en una economía altamente competitiva.”¹²⁸

Los nuevos tecnócratas consideraban las medidas tomadas como racionales, analizadas por especialistas, necesarias para enfrentar la crisis y en esa misma lógica se puede decir que dichas decisiones no eran negociables. Lo anterior implicaba una ruptura en la dinámica entre el gobierno y el sector obrero para la negociación, la cual consistía en que mientras aquel mostraba disposición para la negociación de aumentos salariales, facilidades para negociar huelgas y repartición de cuotas de poder en el Congreso, este garantizaba apoyo al gobierno. Hubo cambios también en el papel que jugaban las diferentes secretarías tal es el caso de Gobernación, Secretaría de Trabajo, Educación, Agricultura y el propio partido como intermediarios en las negociaciones, ésta función se redujo al Presidente y a una sola Secretaría: la SPP. Un ejemplo de ello es la firma del Pacto de Reordenación Económica y de allí en adelante en los diferentes acuerdos tomados durante el sexenio.

La conexión que se daba entre las partes populares y las instancias correspondientes se perdió. “Cada vez más el Partido tuvo menos que ver con este proceso y dejó su lugar a la burocracia, y después sólo a una capa, la más alta de ella. Se restringieron las vías de

¹²⁷ *Ibid.*, p. 34. Adicionalmente cabe mencionar que según Luis Medina la caída del consumo por persona fue menor a la del salario ya que las familias encontraron en la economía informal o empleo múltiple una opción ante la crisis. Este problema se desarrolla y agudiza hasta la actualidad. Por ello, según el propio autor, más que un problema económico es de reducción de expectativas en la clase asalariada. Luis Medina, *op. cit.*, p. 262 y ss.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 32.

acceso, abundaron cada vez más los egresados de la educación superior[...]”¹²⁹ Pues a mayores argumentos “racionales” y “objetivos” que se le pretende dar a las decisiones económicas, el PRI quedó fuera. Los expertos se convertían en los únicos capaces de plantear las soluciones, el elemento político y de negociación estaban de sobra.

La respuesta ciudadana no se hizo esperar, pues durante los procesos electorales de 1983 a 1987 el PAN había ganado algunas ciudades importantes, principalmente de Chihuahua y Nuevo León. En Chihuahua “11 de 67 municipios estaban en manos de la oposición y, para colmo, tres de las catorce diputaciones locales en manos de panistas”¹³⁰ De esta manera el gobierno y el PRI estaban pagando en las urnas las consecuencias de las medidas tomadas durante el sexenio.

La reforma política, al igual que en el sexenio anterior, se había limitado en el ámbito electoral. En 1986 se dieron una serie de reformas constitucionales, entre ellas destacan la recomposición de la Cámara de Diputados con 500 diputados, 300 de mayoría y 200 de representación proporcional, se requería de al menos 1.5% de la votación para que un partido político pudiera participar en ello, el partido mayoritario no excedería del 70% del total de la Cámara. En ésta reforma se aprobó la llamada “cláusula de gobernabilidad”, la cual consistía en que para garantizar que un partido tuviera la mayoría en la Cámara de Diputados al partido mayoritario se le asignarían las curules necesarias para obtener la mayoría absoluta. En 1987 se puso en marcha el nuevo Código Federal Electoral en donde se crea la figura del Tribunal Contencioso Electoral, así como la creación de la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal.

A principios del sexenio se llevó acabo la reforma constitucional al artículo 115, en donde se le reintegraban recursos y facultades al municipio. Ésta reforma no fue bien recibida por los gobernadores, pues implicaba recortes presupuestales a su base de recursos. “Los estados pobres como Oaxaca, Chiapas e Hidalgo dejaron casi todo su dinero “en

¹²⁹ Manuel Villa, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y el poder de la democracia*, UNAM-Porrúa, México, 1987, p.83.

¹³⁰ Juan Molinar, “Los procesos electorales 1983-1987” en Germán Pérez y Samuel León, *17 ángulos de un sexenio*, Plaza y Valdés, México, 1987.p. 190.

caja”, como resultado de ello, las obras públicas municipales en algunas zonas del país se paralizaron durante todo el sexenio. Entre la población el PRI era el culpable.”¹³¹

Así, la elección presidencial de 1988 se da en un contexto de descontento social causado por las medidas de ajuste económicas para resarcir la crisis, en medio de la ruptura entre el Ejecutivo y partido en los procesos de negociación con los diversos sectores y el desplazamiento de los políticos tradicionales del ámbito de decisión, todo ello aunado al liderazgo que pudo generar Cuauhtémoc Cárdenas con los partidos de izquierda generando un ambiente difícil para el PRI en el resultado de las elecciones de ese mismo año, cuyas consecuencias tendrá que asumir el Presidente entrante: Carlos Salinas de Gortari.

Dichas elecciones trajeron consigo consecuencias en el sistema político mexicano, tanto en los partidos políticos como en la Cámara de Diputados. Primero, porque facilitó la existencia de nuevos partidos políticos, (una tendencia que se venía dando desde 1977) ya que las elecciones de 1988 “demostraron que la alianza de los pequeños [partidos] expresada entonces en el FDN, podían rendir buenos resultados electorales”¹³²; segundo, la conformación de la Cámara de Diputados fue más plural pues el PRI contaba con el 51% de las curules, mientras que el conjunto de la oposición contaba con el 49%, ello implicaba que el PRI tenía que negociar con algún partido minoritario para modificar la Constitución.

A partir de ese momento se dio la entrada al sistema de nuevos actores con capacidad real de competir en las urnas y, en consecuencia, la necesidad de negociación del PRI con ellos. Sin embargo, ni los cambios electorales y mucho menos la reforma económica fueron suficientes para mejorar la relación Estado-sociedad, antes bien la alejaron y la reforma política quedó en tiempo de espera.

¹³¹ Denise Dresser, “Muerte, modernización o metamorfosis del PRI” en *op. cit.* p. 219.

¹³² Luis Medina, *Hacia el nuevo Estado*, *op. cit.* p. 268.

2.2 CARLOS SALINAS DE GORTARI

2.2.1. -ELITE POLÍTICA EN EL GOBIERNO DE SALINAS.

A) División de la Élite. Elección de Salinas de Gortari.

En diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari rindió protesta como Presidente de la República, en medio de cuestionamientos sobre la autenticidad de su triunfo. “Salinas es el más débil presidente desde 1930” decía una columna política en el *Latin American Weekly Report*¹³³ y en efecto, el nuevo presidente tendría que construir su legitimidad desde el ejercicio de su gobierno, al no haberlo obtenido en las urnas.

La elección de 1988 fue el reflejo de la división de la clase gobernante priísta y de un electorado inconforme por los costos de las medidas económicas tomadas desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid. La candidatura de Carlos Salinas implicaba el triunfo del grupo tecnocrático que se había instalado en la SPP desde 1982. Desde ahí, Carlos Salinas había establecido una serie de alianzas y redes de apoyo que le permitió llegar hasta el final de su candidatura. El descontento se manifestará públicamente el mismo día de su “destape”, cuando fue filtrado horas antes en los medios, que el candidato era Sergio García Ramírez y no Salinas, lo que provocó que se adelantara el pronunciamiento hacia Salinas por parte de Jorge de la Vega, Presidente del PRI.

El distanciamiento entre los tecnócratas y la clase política priísta tradicional fue un factor importante para los resultados electorales en 1988, aquellos se hicieron cargo de la campaña de Salinas. Patricio Chirinos como secretario de acción electoral del CEN del PRI; Córdoba Montoya como consejero del candidato y Colosio como coordinador de campaña.

En entrevista con Jorge Castañeda, Miguel de la Madrid revela la inconformidad de algunos gobernadores y Jorge de la Vega por no ser tomados en cuenta durante la campaña. “Ya avanzado el año de 1988, el propio Jorge de la Vega me dijo ‘no soy útil, no me toman en cuenta, reléveme usted’. Me lo planteó una o dos veces y le dije No, Jorge, te quedas allí porque tengo razones para que tú estés allí, ayúdale todo lo que puedas a Carlos, tú eres al

¹³³ Citado en Miguel Ángel Centeno, *Democracy within reason*, op. cit. p. 15.

fin y al cabo mi presidente del partido y necesito al partido para acabar de gobernar”¹³⁴ La división entre los dos grupos políticos ya diferenciados traería consecuencias en los resultados electorales. Primero porque la petición de Salinas de Gortari hacia Miguel de la Madrid había sido relevar a todos los funcionarios a cargo del partido para poder libremente tener control en su campaña y esos funcionarios habían sido enterados de ello. Lo que demuestra que la fractura dentro del PRI no fue por un pequeño grupo que decidió salir de ese instituto político, sino era una diferencia marcada entre la élite tecnocrática y la tradicional, por lo que ésta diferencia perduró aún dentro del partido.

La Corriente Democrática, fue una corriente que logró canalizar el descontento y aglutinar a diversas corrientes entorno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. Lo significativo no es que hubiera oposición al candidato del PRI sino que ésta se gestaba desde dentro y provocaba una división sin precedentes. Tanto Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y Rodolfo González Guevara sabían que el triunfo del ex -secretario de Programación y Presupuesto y su equipo significaba su aislamiento en la toma de decisiones.

Así se llegó al 6 de julio de 1988. “Cuando Manuel Bartlett pierde la sucesión y permanece en el puesto; cuando Jorge de la Vega no es sustituido[...] ni se muestra dispuesto a romperse el lomo por alguien cuyo primer paso como candidato consistió en pedir su cabeza; y cuando Manuel Camacho, desprovisto de todas maneras de la experiencia necesaria [...] surge un vacío. Bartlett concluye, resignado e inevitablemente molesto: ¡que consigan sus votos como puedan!”¹³⁵ La división priísta no sólo fue hacia el exterior, con la salida de algunos de sus miembros y la formación del FDN, sino que dentro del partido quedó una fractura entre los priístas tradicionales y los tecnócratas.

Los resultados todos los sabemos. Oficialmente el PRI obtuvo el 50.36% de los sufragios, mientras que el FDN obtuvo el 31.12% y Manuel Clouthier 17.07%. Más allá del debate sobre el fraude o la verdadera cifra de los votos, lo cierto es que por primera vez se

¹³⁴ Entrevista con Jorge G. Castañeda, *La herencia*, op. cit. p.260.

¹³⁵ *Ibid.* p. 50. En entrevista con Castañeda tanto Miguel de la Madrid y Carlos Salinas confirman que éste una de las primeras cosas que pidió fue la destitución de Jorge de la Vega como presidente del partido, sin embargo De la Madrid se negó a ello, argumentando que no había motivos para hacerlo.

puso en jaque al PRI y trajo secuelas a nivel partidario, pues como resultado de ello se constituyó otra fuerza política, el PRD. Dentro del PRI la ruptura fue clara, la necesidad de reforma se prolongó hasta la actualidad.

El PRI ya no era el único medio de reclutamiento, el establecimiento para el ascenso de la clase gobernante ni tampoco la única fuerza arrolladora, por lo menos durante ese periodo 1988-1991; hasta 1991 el PRI tuvo que negociar con el PAN para conseguir acuerdos. “El surgimiento de la Corriente Democrática marcó el fin del PRI como una institución capaz de abarcar todo el espectro del ideologías e intereses políticos.”¹³⁶

La clase política priísta se enfrentará desde entonces a una división entre la tecnocracia gobernante y los políticos tradicionales.

B) La SPP en la presidencia. Tecnocracia en el poder.

Como lo hemos visto a lo largo de este trabajo, la tendencia desde finales de los años 70 fue la integración al gabinete de personas con menos participación electoral y más participación burocrático-administrativa, así como el aumento de credenciales académicas con especialización en economía en universidades en el extranjero. En la conformación del gabinete de Salinas de Gortari ésta tendencia no sólo se confirmará sino que se profundizará.¹³⁷

“Ya para 1988, dos mutaciones profundas se apoderaron del mecanismo de transferencia del poder: la economía pasó a ocupar el puesto de mando en la contienda y las

¹³⁶ Miguel Ángel Centeno, *op.cit.*, p. 60.

¹³⁷ En este punto me es suficiente la definición de Centeno sobre tecnocracia. Recordemos que para él “Hay tecnocracia cuando la sociedad está dominada administrativa y políticamente por 1) un grupo de expertos con credenciales educativas específicas que le permiten proclamar su capacidad para maximizar el bienestar colectivo a partir de la aplicación de un conjunto de técnicas racionales y de criterios de éxito; 2) un grupo de instituciones de Estado que han adoptado un modelo analítico y técnico y que estén en condiciones de imponer la primacía de su perspectiva institucional al conjunto del aparato administrativo y 3) la aceptación de un paradigma político único y exclusivo (hegemónico) basado en el uso óptimo de los recursos, lo cual asegura la preservación de la estabilidad del sistema. Citado en Isabelle Rousseau, “Tecnocracia en el poder. Redefinición del espacio público” en *Trace*, No. 23, 1993 p. 43

implicaciones y daños más perversos del sistema sucesorio vigente desde los años cuarenta también adquirieron un cariz ante todo económico.”¹³⁸ Es importante recordar que este fenómeno se dio en un contexto no sólo de crisis económica, sino de una transformación de concepción de Estado a nivel nacional e internacional, en donde las credenciales académicas se tomaban más en cuenta, sobre todo las especialidades en economía que se realizaban en instituciones de educación en Estados Unidos.

La trayectoria profesional de Carlos Salinas de Gortari es de tipo económico-administrativa. Desde su estancia en la Facultad de Economía se relacionó con personajes como Jesús Silva Herzog, Leopoldo Solís y David Ibarra. Salinas inicia su militancia partidista en 1966, con el que fuera su mentor, Gonzalo Martínez Corbalá y desde 1971 ingresa a la Secretaría de Hacienda como asesor del Subdirector de Finanzas y es en la misma Secretaría en donde le otorgan una beca de maestría para la Universidad de Harvard, en donde obtiene el título de maestro en 1976 y de doctor en 1978.

Bajo el gobierno de José López Portillo, Salinas ingresa a la SPP como Director de Política Económica y Social, mientras Miguel de la Madrid era Secretario de dicha dependencia, cuando éste último obtiene la candidatura para la presidencia, Ramón Aguirre queda como titular de la dependencia, para que en 1982 Salinas ocupe la titularidad de la misma. La SPP se convirtió en la dependencia que le permitió tejer y mantener un equipo homogéneo con personas que poseían un mismo perfil.

Para la integración de su gabinete Carlos Salinas ya contaba con un grupo cercano que colocó en las Secretarías del área económica y que se irá extendiendo a todo el gabinete; pero por otro lado tuvo la necesidad de incorporar a miembros más tradicionales del PRI.

Dentro del grupo más cercano al Presidente se encuentra Pedro Aspe en Hacienda; Manuel Camacho en el DDF; Ernesto Zedillo en SPP; Jaime Serra Puche en Comercio; María Elena Vázquez Nava, en la Auditoría; María de los Ángeles Moreno, Pesca;

¹³⁸ Jorge Castañeda, *op.cit.*, p. 499.

Fernando Solana, Secretaría de Relaciones Exteriores y; el Secretario de la Oficina de Coordinación de la Presidencia, Joseph Marie Córdoba Montoya.

Todos ellos tienen una trayectoria en el ámbito financiero y/o económico, cuentan con una licenciatura en economía o especialización en ella. Con la característica de que todos ellos pertenecieron a la Secretaría de Programación y Presupuesto de 1982 a 1988. Otro nombramiento estratégico fue el de Luis Donaldo Colosio como presidente del PRI; Otto Granados Roldán como director de Comunicación y José Rubén Valdés como director de asuntos Jurídicos de la Presidencia.

Por el otro lado se encontraban integrantes de la clase política tradicional como son: Fernando Gutiérrez Barrios en Gobernación; Jorge de la Vega en la Secretaría de Agricultura; Manuel Bartlett en la SEP; Enrique Álvarez del Castillo en PGR. A diferencia del equipo de Miguel de la Madrid, el de Carlos Salinas era un equipo dividido en dos. Por un lado los especialistas que compartían la idea de llevar a cabo una reforma económica y ello implicaba también, el desmantelamiento de las estructuras tradicionales. Del otro se encontraban los políticos que no pertenecían a dicho círculo, integrado por personajes pertenecientes al sistema político tradicional que consideraban como extraños a los jóvenes políticos recientemente integrados al sistema.

El mismo Salinas lo confirma cuando dice “La designación de don Fernando Gutiérrez Barrios en la Secretaría de Gobernación era un mensaje a las oposiciones de que habría diálogo y firmeza; al partido de que habría respeto a sus posiciones, y también a las de las oposiciones [...] Y al mismo tiempo, en la parte económica integré un gabinete muy cohesionado, con gente de mucha experiencia en las partes más complejas y difíciles de la conducción económica.”¹³⁹

En el siguiente cuadro se observa claramente lo anteriormente dicho.

¹³⁹ Jorge G. Castañeda, *op. cit.*, p. 327.

CUADRO No. 5
Integrantes del gabinete presidencial en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari en 1988.¹⁴⁰

SECRETARIOS	Tipo de carrera*	Estudios de Licenciatura	Maestría y/o doctorado	Puesto inmediato anterior.
Pedro Aspe (SHyCP)	A	Economía	MIT	Secretario de SPP
Manuel Camacho (DDF)	A	Economía	Princeton	Secretario Sedue
Jaime Serra Puche (SECOFI)	A	Ciencia Política	Colmex/ Doctorado en Yale.	Subsecretario de ingresos de la SHyCP.
María Elena Vázquez (SCGF)	A	Economía	Cursos en FMI	Dir. General de SPP.
Patricio Chirinos (SEDUE)	A-E-P	Economía	-----	Dir. General de Delegaciones SPP.
Ernesto Zedillo (SPP)	A	Economía	Yale	Dir. Fiorca (Banxico)
María de los Ángeles Moreno (Pesca)	A	Economía	Holanda	Subsecretario SPP
Fernando Solana (SER)	A	Ingeniería, Filosofía y Ciencia Política	-----	Dir. Banamex
Fernando Hiriart (SEMIP)	A	Ingeniero	-----	Dir. CFE
Fernando Gutiérrez Barrios (SEGOB)	A-E	Colegio Militar	-----	Gobernador de Veracruz
Carlos Hank de (Secretaría de Turismo)	A-E-P-	Maestro normalista	-----	Departamento del DF. 1976-1982.
Víctor Cervera (SRA)	E	-----	-----	Gob. Interino de Yucatán
Enrique Álvarez (PGR)	A-E-P	Lic. En derecho	UNAM	Gob. De Jalisco
Andrés Caso Lombardo (SCT)	A	Economía	-----	Dir. Gral. De Ferrocarriles
Jorge de la Vega (SARH)	A-E-P	Economía	-----	Presidente del PRI
Arsenio Farell (STYPS)	A	Derecho	UNAM	STyPS
Manuel Bartlett (SEP)	A-P	Derecho	UNAM	SEGOB.
Jesús Kumate (SS)	A	Médico cirujano	ENCP	Subsecretario de Salud.

*Ésta columna está tomada de Rogelio Hernández Rodríguez, "Inestabilidad política y presidencialismo" en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Universidad de California, EU, Vol. 10, No. 2, Invierno 1994. p. 198. A= Carrera administrativa, E= carrera electoral y P= puestos en el PRI.

¹⁴⁰ Con datos del *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*, 1989; y *PROCESO*, no. 631, 5 de diciembre de 1988.

Si bien la composición del primer gabinete es heterogénea, el núcleo duro del presidente se colocó en los puestos decisivos en la toma de decisiones. En el caso de la Secretaría de Gobernación, ésta dejó de ser el lugar en donde se establecían acuerdos con los partidos, los Estados o los sectores demandantes, las negociaciones eran llevadas a la regencia de la Ciudad o directamente a la Presidencia, a través de José Córdoba Montoya.

Córdoba es de origen francés, de padre y madre españoles, estudió ingeniería en París, una maestría en la Universidad de la Sorbona en 1974 y trabajó como miembro del grupo de asesores de François Mitterrand. En ese mismo año comenzó sus estudios de doctorado en la Universidad de Stanford, California, en donde conoció a Guillermo Ortiz y Rogelio Gasca Neri, a través de los cuales obtuvo una estancia como profesor visitante en el Colegio de México, allí conoció a Emilio Lozoya, Manuel Camacho y Otto Granados.¹⁴¹

Córdoba Montoya se convirtió en el asesor más cercano de Salinas desde que éste se encontraba en la SPP y, cuando éste último llegó a la Presidencia, le dio la titularidad en la Oficina de la Presidencia prácticamente con atribuciones de secretario, pues dentro de las funciones con las que contaba estaban: hacer el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos y ordenes presidenciales; verificar la realización de los programas e instrucciones señaladas por el titular del ejecutivo; atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencia con el Presidente y dar seguimiento a las resoluciones; coordinar y preparar con el Estado Mayor las giras de trabajo y eventos especiales que realizara el Presidente, entre otras.¹⁴²

Lo anterior fue un signo de lo que sería todo el sexenio, la concentración de la toma de decisiones en el Ejecutivo y de manera específica en la persona de Carlos Salinas. Las personas que impulsarían la reforma económica ya se encontraban en los puestos claves desde el inicio del sexenio y se extendió a lo largo de éste con el desplazamiento de los políticos tradicionales y la homogeneización de la élite tecnocrática, con ello se rompió con

¹⁴¹ Cfr. *Proceso*, No.805, 6 de abril de 1992. p. 6-13.

¹⁴² Cfr. “Salinas hace supersecretario a Córdoba Montoya, impedido por la Constitución para ser secretario” en *Proceso*, Núm. 633, 19 de diciembre de 1988.

una de las reglas implícitas del sistema que era la inclusión y representación de diversos sectores al gobierno, como un elemento para lograr el control y la estabilidad política.

Los cambios en el gabinete de Salinas fueron constantes, ya sea por el traslado de estos de un cargo a otro dentro del mismo gabinete o por salida de algunos de sus integrantes, convirtiéndose en un grupo cada vez más homogéneo. Por ejemplo, a la salida de Manuel Bartlett en la SEP en 1992, Zedillo pasó a ésta dependencia, fue el titular de la SPP antes de su desintegración; mientras Luis Donald Colosio dejó la Presidencia del PRI, que había ocupado desde 1988, para pasar a Sedesol. Zedillo encabezó desde la SEP la reforma educativa. Dentro de Sedesol Carlos Rojas era el coordinador del Programa Nacional de Solidaridad, el programa más importante para el gobierno de Salinas. Rojas ocupará el puesto de Secretario de Desarrollo Social el último año del sexenio.

En 1990 Hank González pasó de la Secretaría de Turismo a la de Agricultura a la salida de Jorge de la Vega; mientras que Pedro Joaquín Coldwell ocupó la Secretaría de Turismo hasta 1994, reemplazado por Jesús Silva Herzog. Emilio Lozoya entró al gabinete como secretario de Minas e Industria Paraestatal en 1993, quien había sido nombrado director del ISSSTE desde la entrada del sexenio, amigo de Salinas desde la entrada a la Universidad.

En el caso de María de los Ángeles Moreno fue electa diputada federal y presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuentas Nacionales por lo que tuvo que dejar la Secretaría de Pesca. Otros miembros del grupo cercano al presidente fueron Otto Granados, Director de Comunicación de la Presidencia, quien ganó la elección en Aguascalientes y Rogelio Montemayor, Coordinador Regional de Pronasol se fue como Senador.

El caso inverso también ocurrió, pues durante el gobierno de Salinas se dio una remoción constante de gobernadores por diversos motivos. Tres entre 1988 y 1989, Michoacán, Baja California y Estado de México; tres en 1991, Yucatán, Guanajuato y San Luis Potosí y; cuatro en 1992, Tabasco, Jalisco, Michoacán y San Luis Potosí. En los casos de Ramón Aguirre, Fausto Zapata y Eduardo Villaseñor se debió a problemas electorales,

mientras que Cosío Vidáurri fue removido de su cargo como consecuencia de las explosiones que ocurrieron en Guadalajara.¹⁴³ De los gobernadores que fueron llamados para ocupar algún puesto dentro del gabinete están Enrique Álvarez y Fernando Gutiérrez Barrios al inicio del sexenio y Patrocinio González Garrido en la segunda mitad de gobierno. Dos casos particulares fueron los de Beatriz Paredes y Genaro Borrego, quienes fueron llamados para ocupar cargos en el PRI.

El problema no es la reestructuración o remoción de personas dentro del gabinete, pues como vimos en el capítulo anterior, José López Portillo también removió a un elevado porcentaje de sus colaboradores la diferencia consiste en que “no recurrieron como Salinas a los mandatarios estatales sino a políticos activos. Y esto se explica porque hasta 1982 los presidentes gobernaron con la élite que el sistema había formado para su propio funcionamiento: a ella pertenecían y en ella confiaban.”¹⁴⁴ Mientras que Salinas estaba gobernando solo con aquellas personas que compartían proyectos e ideas similares.

En términos institucionales ello implicó someter a las estructuras estatales al capricho y orden presidencial, convirtiéndolo en una instrumento al servicio del Ejecutivo. La principal crítica a los políticos tradicionales fue en la cual recayó Salinas, sólo que el uso de esos mecanismos tradicionales fueron para el fortalecimiento de la persona más que de la institución.

C) Desaparición de la SPP.

Desde su creación, la Secretaría de Programación y Presupuesto tuvo varios cambios en su estructura. Concebida originalmente, en 1977, como el instrumento para el control del gasto público a nivel federal la SPP durante la crisis; terminó por ser la estructura que sustentara el Programa Nacional de Solidaridad.

¹⁴³ Para ver un estudio comparativo por sexenios en la remoción de gobernadores consultar Rogelio Hernández Rodríguez “Inestabilidad política y presidencialismo en México” en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Universidad de California, EU, Vol. 10, No.1, Invierno 1994. p. 198.

¹⁴⁴ Ibid. P. 208.

Al final del gobierno de Miguel de la Madrid, las subsecretarías de Desarrollo Rural y la de Desarrollo Regional se fusionaron, “la SPP había restringido sus tareas a dos áreas esenciales: la integración del presupuesto y su vigilancia”,¹⁴⁵ tareas que habían sido sustraídas de la SHyCP.

En 1989 Programación y Presupuesto, a cargo de Ernesto Zedillo, tuvo su última reestructuración quedando sólo las Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y Control Presupuestal, bajo Pascual García Alba Iduarte; Planificación y Presupuesto, conducido por Rogelio Gasca Neri y; Desarrollo Regional con Carlos Rojas.

Con ésta estructura la SPP perdía cada vez más razón de ser, pues si la intención de López Portillo fue hacer de la planeación económica un eje de su gobierno y contrarrestarle poder a la Secretaría de Hacienda, esto ya no era prioritario con los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, primero porque el proceso de reestructuración económica implicó la privatización de la mayor parte de las empresas estatales, lo que significaba que ya no existiera la intención de presentar los grandes proyectos para su financiamiento por parte del Estado; segundo, el propósito de López Portillo sobre mantener dirigida la SPP por personas afines a las ideas estructuralistas que contrarrestaran el poder de los monetaristas que se encontraban en Hacienda no le resultó, pues para el manejo de la crisis José López Portillo colocó a Miguel de la Madrid y su grupo originario de la Secretaría de Hacienda relegando a Carlos Tello o Ricardo García Sáinz, dejando en manos de los monetaristas la dirección de la economía.

En 1989, la SPP se redujo a tres subsecretarías las funciones de la Secretaría de Programación cuya función era de presupuesto, el Pronasol obtuvo una autonomía administrativa y presupuestaria que lo colocaba como una “secretaría” dentro de la Secretaría. “La Subsecretaría de Desarrollo Regional, no constituye una parte orgánica de la SPP sino una estructura paralela”¹⁴⁶ De esa manera la SPP no justificaba más su existencia.

¹⁴⁵ Rogelio Hernández R. “La administración al servicio de la política: La Secretaría de Programación y Presupuesto” en *Foro Internacional*, núm. 131, enero-febrero de 1993, p. 167.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 169

En 1992 se anunció la desaparición de dicha Secretaría y en mayo de 1992 se crea la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), integrando allí el Programa Nacional de Solidaridad, mientras que las facultades presupuestales regresaron a la Secretaría de Hacienda. De esa manera ésta secretaría recuperaba sus facultades en materia de ingresos, egresos y crédito público.

Ernesto Zedillo y parte de su equipo más cercano pasaron a la Secretaría de Educación Pública, mientras que la Sedesol incorporó a la Dirección de Desarrollo Regional y a la que fue la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Toda la reestructuración estuvo en el contexto de un nuevo esquema de desarrollo económico promovido por el gobierno de Salinas de Gortari, fue paradójico que la misma institución que les permitió relacionarse y ascender políticamente era sepultada por ellos mismos. La SPP ya no era funcional como instrumento de los tecnócratas, pues ahora las instituciones que les permitirían continuar con su proyecto estaban completamente bajo su control. Las funciones político financieras por un lado estaban en manos de dicho equipo y por otro la del enlace con las regiones pasaba a la Secretaría de Desarrollo Social específicamente con la estructura de Pronasol. La SPP había cumplido con su cometido, el lugar de reclutamiento y ascenso de equipo tecnócrata dirigido por Carlos Salinas por lo que ya no justificaba la razón de ser.

2.2.2 - Reformas llevadas acabo en el gobierno de Salinas

Con el gobierno de Carlos Salinas llega el fin del modelo del Estado desarrollista benefactor que había caracterizado al Estado mexicano desde la posrevolución. Como lo hemos visto, el desgaste de dicho modelo se había manifestado desde los años setenta y agudizado con la crisis de los años ochenta – la llamada década perdida-.

El gobierno en cuestión siguió el camino de finales del sexenio anterior en cuanto a política económica se refiere, teniendo como prioridad la reducción del déficit fiscal,

control inflacionario, liberalización económica y privatización de la mayor parte de las empresas a manos del Estado.¹⁴⁷

Aunque las reformas son concebidas como producto de necesidades económicas y pretenden ser dentro de ese ámbito, las repercusiones políticas se reflejarán en el sistema político y en la reconfiguración del propio Estado, es por esa misma razón que la reforma de Estado nunca resulta acabada, ya que no existió una agenda clara que condujera hacia dónde y cómo se debía llegar.

A diferencia de los sexenios anteriores, la élite tecnocrática que llegaba al poder contaba con un contexto internacional propicio para enfatizar el discurso, cada vez más recurrente, de la necesidad de “modernizar” y democratizar al país, atrás había quedado la necesidad de recuperar el discurso del legado revolucionario, la distribución de la riqueza o la justicia social.

Dentro de las primeras reformas llevadas a cabo por el gobierno de Salinas se encuentran las reformas a la Ley Electoral en 1989, anunciada por el presidente el mismo día de su toma de posesión. El objetivo era sanear un problema de legitimidad electoral. Por otro lado están las reformas llevadas a cabo a la mitad de su gobierno en materia laboral, agraria y religiosa. Tres temas pilar de lo que fueron los ejes de las relaciones Estado-sociedad desde los años 40.

A continuación veremos el cambio en dicha relación y, sobre todo, la falta de una alternativa de proyecto que definiera de manera clara el papel de estos actores en el Estado neoliberal.

¹⁴⁷ Cfr. José Córdoba Montoya, “Diez lecciones de la reforma económica mexicana” en *Nexos*, Vol. 14, febrero de 1991, p. 31-48.

A) Reforma económica y privatizaciones.

La reforma económica en México, que había iniciado en el gobierno de Miguel de la Madrid, continuó y se aceleró en el sexenio de Carlos Salinas. Las prioridades en el terreno económico fueron la negociación de la deuda, liberalización comercial y privatización de empresas estatales para rematar con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

En 1989 se anunció el Plan Brady cuyo objetivo era orientar y reducir el monto de la deuda a los países elegibles para que continuaran con el pago de intereses para la reducción de la deuda. En 1988 el monto por el pago de intereses fue de 8,891.2 mdd, para 1992 fue de 9,610.6 y para 1995 dicha cifra aumentó a 13,333.0 mdd.¹⁴⁸ Aunque dicho acuerdo fue anunciado como un acontecimiento que permitiría la reducción de la deuda, el efecto fue de carácter moderado. Como afirma Nora Lustig, “sobre la base de las tasas de interés prevalecientes en 1990, dicho ahorro se estimó en casi 1000 millones de dólares anuales durante los primeros cinco años, o sea, alrededor de 10% del total del pago anual de intereses.”¹⁴⁹

Para conseguir dicho acuerdo fue necesario garantizar las condiciones para mantener la confianza de los inversionistas extranjeros, o los nacionales que habían retirado su capital del país; así como instituciones internacionales como el Fondo Monetario y el Banco Mundial para que éstos hicieran préstamos a nuestro país. El FMI aprobó préstamos con valor de 4,100 millones de dólares que se entregarán cada tres meses hasta febrero de 1992 y el Banco Mundial hizo préstamos por casi 2,000 millones de dólares en 1989.

Otra noticia anunciada en 1990 fue la reprivatización de los bancos que se habían nacionalizado en 1982, con ello se trataba de reestablecer la confianza del sector financiero

¹⁴⁸ Con datos de Jaime Puyana Ferreira, “La inversión extranjera en el contexto del neoliberalismo y la globalización mundial”, en Esthela Gutiérrez Garza (coord. gral.), *El debate nacional. T.3.- El futuro económico de la Nación*, p. 294.

¹⁴⁹ Nora Lustig, México. *Hacia la reconstrucción de una economía*, op. cit. p. 81.

nacional e internacional, junto con ello se reformaron la Ley de Instituciones de Crédito, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y la Ley de Mercado de Valores.

El problema de la reprivatización bancaria fue que “entre los grupos compradores de los 18 bancos comerciales no se privilegió la experiencia en el manejo bancario [...] la mayor parte de instituciones fueron vendidas a los accionistas de diferentes intermediarias financieras no bancarias [...] En unos cuantos meses la tercera parte de los bancos privados tuvieron que ser intervenidos por la autoridad ante los malos manejos y el riesgo de insolvencia. Por ello, apoco menos de cinco años de haber terminado el proceso de privatización, solo siete de los 18 grupos compradores mantienen el control de las instituciones que compraron.”¹⁵⁰ El problema principal fue el crecimiento de la cartera vencida, hasta llegar a la crisis de 1994-1995.

Por otro lado, entre 1988 y 1994 la privatización de empresas públicas se aceleró. Dentro de las empresas más importantes que pasaron a manos del sector privado fueron las aerolíneas Mexicana y Aeroméxico; la compañía de cobre Cananea; así como la compañía Telmex. Por este concepto, el gobierno federal ingresó, entre diciembre de 1988 y octubre de 1992, 21,200 millones de dólares.”¹⁵¹

La privatización fue acompañada de un proceso de desregulación que permitiera reducir restricciones sobre comercialización dentro de los diferentes rubros como el transporte terrestre; industria petroquímica en donde de un total de “34 productos petroquímicos básicos reclasificó a 15 como “secundarios”. Al mismo tiempo, de un total de 800 productos petroquímicos “secundarios”, 734 fueron reclasificados en categoría de ‘menores’ ”¹⁵² En cuanto a la explotación pesquera; servicio minero, por lo menos el 50% de la permisos de explotación se abrió a la explotación privada. En cuanto al sector de telecomunicaciones, además de la privatización de Telmex, el gobierno expidió un decreto

¹⁵⁰ Orlando Delgado Selley, “Crisis bancaria y crisis económica”, en Esthela Gutiérrez Garza (coord.. gral), *op. cit.*, p. 212.

¹⁵¹ Luis Medina Peña, *op. cit.* p. 254.

¹⁵² Nora Lusting, *op. cit.*, p. 141

que liberalizó los procedimientos de autorización para instalar y operar equipos de telecomunicaciones.

De esta manera, el gobierno de Salinas ponía fin a la participación del Estado en la economía, como propietario de empresas públicas de todo tipo y como garante y protector del mercado interno. El proceso de liberalización comercial continuó a través de reducción de aranceles, así como permisos previos de importación. El siguiente cuadro sintetiza de manera clara este proceso.

Cuadro No.6 ¹⁵³
Indicadores de liberalización comercial, 1980-1990^a

AÑO	Producción nacional cubierta por permisos de importación	Promedios arancelarios ponderados por la producción	Producción nacional cubierta por los precios de referencia oficiales de las importaciones.
1980	64.0	22.8	13.4
1985	92.2	23.5	18.7
1986	46.9	24.0	19.6
1987	35.8	22.7	13.4
1988	23.2	11.0
1989	22.1	12.8
1990	19.0	12.5

... No aplicable

^a La información es para junio de cada año, excepto para 1980 (abril). A partir de 1988 se eliminaron los precios de referencia oficiales de las importaciones.

Todas estas medidas tuvieron como principal objetivo atraer la inversión extranjera y repartir a los inversionistas nacionales, lo cual se logró, pues las “entradas (netas) de capital de capital ascendieron a 3000 mdd en 1989, a 9700 mdd y; para 1991 fueron de 12,200 mdd.”¹⁵⁴ Sin embargo dentro de las desventajas estuvieron en la disparidad que hubo entre las importaciones y exportaciones, provocando déficit en la balanza de pagos en 1991 por

¹⁵³ Nora Lustig, *op. cit.*, p. 152.

¹⁵⁴ *Ibid.* p. 82.

11, 200 millones de dólares, además de que no toda la inversión era a largo plazo, pues la inversión por cartera se quintuplicó en 1991.

Los datos macroeconómicos resultaron alentadores durante el sexenio, se redujo la inflación hasta 18%, con tasa de crecimiento en 1991 de 3.6, aunque ésta se redujo hasta 0.4% en 1993.¹⁵⁵

El Tratado de Libre Comercio con América del Norte, específicamente con Estados Unidos, es la culminación de la estructuración económica. En noviembre de 1993 fue aprobado por parte de la Cámara de representantes de los Estados Unidos. Dicho tratado después de tres años de negociación, contando a partir de que se filtró a la prensa las intenciones por parte de México de firmar un tratado con aquella nación.

La firma del TLC marca la culminación del proceso de reestructuración de la economía nacional. Hacia el exterior significa el comienzo de una nueva relación con los Estados Unidos. Atrás quedó la idea del multilateralismo, el cual consideraba importante la diversificación de países para las relaciones comerciales. Para 1990, el 70% de las exportaciones de México se dirigían a los Estados Unidos y el equivalente en las importaciones provenían de éste; mientras que para los Estados Unidos, el comercio con México representaba entre el 5 y 6%.¹⁵⁶ Para 1994 los datos son similares, con una inversión directa por parte de los Estados Unidos del 60.8%, seguido de Gran Bretaña con 7.3% y Alemania con 5.2%.¹⁵⁷

Con el acuerdo se quiso garantizar las inversiones de Estados Unidos a largo plazo y también era “una suerte de seguro para entrar la regresión al estado de cosas anterior.”¹⁵⁸ Aunque a un costo muy alto, pues como pudimos observar nunca existió un proyecto para

¹⁵⁵ Con datos de Wayne Cornelius, “Diseño de política social para la economía liberalizada en México” en Riordan Roett (comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*, S.XXI, México, 1996.

¹⁵⁶ Nora Lustig, *op. cit.*, p. 168 y ss.

¹⁵⁷ Alexandre Minda, “Le rôle des investissements étrangers dans le nouveau modèle de développement” en Henri Favre y Marie Lapante (coord.), *Le Mexique, de la réforme néolibérale à la contre-revolution. La présidence de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*, L’Harmanttan, France, 1997, p. 103.

¹⁵⁸ Luis Medina Peña, *op. cit.*, p. 256.

el fortalecimiento de la industria nacional, ya no digamos dirigida por el Estado, sino por una burguesía nacional, capaz de contrarrestar los embates de las grandes nacionales.

Así se volvió un círculo vicioso, en donde para reducir la inflación se recurría a la promoción de la inversión extranjero sin medias para la producción interna, hizo que se dependiera cada vez más del capital externo hasta llegar a 1994.

B) Nueva relación Estado-sector obrero.

El sector obrero mexicano fue una parte fundamental en la alianza estatal desde 1917. Este sector por un lado ejercía un sustento de legitimidad electoral al gobierno. En 1938 con la transformación del PNR a PRM, el gobierno de Lázaro Cárdenas institucionalizó dicha alianza con la incorporación de dicho sector al partido.

Ésta relación se constituyó como un elemento de negociación y control hacia el sector oficial y control de la disidencia a través del otorgamiento de recursos, negociación salarial y en los casos necesarios la represión, como en los movimientos obreros de finales de los años 50.

Dentro de los mecanismos con los que contaba el gobierno estaba que el partido otorgaba favores y prerrogativas a los funcionarios sindicales y beneficios a sus miembros. “El gobierno logró ejercer gran influencia en las posiciones de liderazgo de los sindicatos y cooptar a los líderes mediante importantes recompensas materiales y políticas, comúnmente asociadas con una *political machine*. 2. - Otorgando prendas a discreción hacia sindicatos que cooperaba y castigando a los disidentes. 3. - Financiamiento directo a algunas organizaciones sindicales y 4. - la capacidad para declarar legal o ilegal una huelga.”¹⁵⁹

¹⁵⁹ James G. Samstad y Ruth Berins Collier, “El movimiento obrero y la reforma estructural en el gobierno de Salinas: ¿Nuevo sindicalismo o antiguo *impasse*?” en Riordan Roett (comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*, S. XXI, México, 1996, p. 28 ss.

Desde el sexenio de Miguel de la Madrid la relación entre los obreros y el gobierno se había visto afectada por la reducción del bienestar económico durante todo el sexenio. Las nuevas políticas económicas que comenzaron a predominar no eran compatibles con las estructuras y relaciones existentes, pues “el nuevo modelo exigía una menor protección estatal para los trabajadores, mayor competitividad mediante salarios bajos, más flexibilidad en la organización del trabajo y mayor dependencia de la disciplina del mercado en las relaciones industriales.”¹⁶⁰

El primero de mayo de 1990 Carlos Salinas anuncia los puntos que debe de contener el “nuevo sindicalismo”, entre los que se encuentran: un sindicalismo fuerte y representativo con capacidad de interlocución; fórmulas de cooperación entre los factores de la producción; respeto a la autonomía sindical desde el punto de vista de los factores de la producción; respeto a la autonomía sindical desde el punto de vista político gubernamental; urgencia de la comprensión y disposición obrera para incrementar la productividad, bajar costos y coadyuvar a ganar mercados dentro y fuera del país.

El planteamiento de Carlos Salinas resulta contradictorio en los hechos pues por un lado se encontraron los sindicatos que rechazaban que antes sus demandas laborales el gobierno y las empresas respondieran de manera violenta. Tal fue el caso de los trabajadores de la Ford-Cuautitlán, de cervecería Modelo y Tornel, en cada caso se declaró inexistente la huelga y se dio una intervención por parte de la policía. Dichos casos demostraron los límites tanto del presidente como del propio sistema para tolerar militancia y democracia sindical.

Por otro lado se encontraban los sindicatos “tradicionales” cercanos al partido y fieles al gobierno, los cuales una vez que lograban posiciones y negociaban con el gobierno se alineaban con las políticas económicas –por lo menos hasta 1982-. Sin embargo con estos sindicatos fue difícil mantener la alianza debido a que la mayoría de estos se habían opuesta a la candidatura de Carlos Salinas como presidente, comenzando por el líder de la CTM, Fidel Velázquez y líder petrolero Joaquín Hernández Galicia.

¹⁶⁰ Ibid. , p. 25.

Recordemos que aún mes de haber tomado posesión el nuevo presidente mandó a aprehender al líder sindical de PEMEX, quien había dirigido dicho sindicato durante 27 años. Ésta acción representa, por un lado, el deseo de lograr legitimidad, a través de la persona que simboliza la corrupción y malos manejos dentro de un sindicato tan poderoso como lo es el de PEMEX, al mismo tiempo que demuestra su no tolerancia a este tipo de sindicalismo que es capaz de condicionar o presionar al gobierno.

El otro ejemplo es la expulsión de Carlos Jonguitud como dirigente magisterial, quien había permanecido por 17 años dentro del sindicato más grande en México. Después del conflicto con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y negociaciones con los maestros, Carlos Salinas remueve a Jonguitud de su cargo y pone en su lugar a Elba Esther Gordillo.

Así, al colapso de unos comienzan a surgir los que representarán al llamado “nuevo sindicalismo” como fue el sindicato de telefonistas, representado por Francisco Hernández Juárez, quién como líder sindical de los telefonistas había conseguido un aumento salarial considerable en la única huelga hecha por los telefonistas en 1982. Posteriormente como presidente del Congreso del Trabajo en 1987, Hernández Juárez, logró negociar aumento salarial. Según datos de Xelhuantzi el sindicato logró “en tan sólo ocho días un incremento entre 83 y 95 por ciento”, solo para su gremio, la colaboración de este líder indica lo que a lo largo del sexenio será constante.¹⁶¹ Hasta el momento de la privatización de la empresa el sindicato recibió “4.4% por ciento de las acciones de la compañía como recompensa por su cooperación en el proceso de privatización. Otras ganancias incluyen participación entre el sindicato y la dirección mezclado con comisiones e incrementos salariales.”¹⁶²

“El nuevo sindicalismo era un intento por reducir la influencia del movimiento obrero en la política nacional, asegurar la movilización obrera eficaz a favor del PRI, sin depender

¹⁶¹ Dato citado en *Ibid.*, p. 44.

¹⁶² Philip Russel, *Mexico under Salinas*, Mexico Resource Center, Austin Texas, Estados Unidos, 1994, p. 303

tanto de las estructuras corporativistas tradicionales y permitir la instrumentación de métodos de producción más flexibles sin entrar en conflicto con los sindicatos.”¹⁶³

Salinas intenta conseguir los apoyos que perdería por la reforma en lo que él vio como “el nuevo sindicalismo”, definiendo a estos como personas que entienden los nuevos tiempos, en contraposición como los sindicatos tradicionales aliados más con la corrupción, el clientelismo y el atraso. En un acto público Salinas definía así a Hernández Juárez “[él] es serio, razonable, mira hacia delante, pero por encima de todo es capaz de comprender que estamos viviendo nuevos tiempos, y, en virtud de eso, protege a sus compañeros de trabajo y al mismo tiempo promueve el interés general.”¹⁶⁴

Así la relación gobierno- sector obrero se vio enfrentada con los sindicatos independientes, y con los sindicatos tradicionales opuestos cada vez más a las políticas económicas impuestas por el nuevo grupo en el gobierno, sobre todo ante la falta de un proyecto definido, pues durante este sexenio no se aprobó ninguna reforma que permitiera restaurar la relación Estado-sector obrero. No bastaron los puros deseos modernizadores sin saber ¿cómo modernizar?

C) Reforma con el sector campesino.

El campesino fue el otro sector que se vio inmiscuido en las reformas emprendidas por el grupo tecnocrático que llegó al poder desde 1982 y continuó en 1988.

En la constitución de 1917, el artículo 27 garantizó el acceso de tierra a la población campesina, en ese artículo se crearon las bases legales del ejido como una entidad que permitía la organización de los campesinos a nivel local para el usufructo y la tenencia de la tierra. Es en el sexenio de Lázaro Cárdenas cuando se da el mayor reparto de tierra durante

¹⁶³ James G. Samstad y Ruth Berins Collier, *op.cit.*, p.42

¹⁶⁴ Philip Russel, *op. cit.*, p. 303.

todo el siglo XX, en total se entregaron 19 millones de hectáreas de tierra.¹⁶⁵ En ese mismo sexenio se creó la CNC, con lo quedó el sector campesino dentro de la estructura corporativa del PRI.

Por un lado el gobierno entregaba recursos económicos a través del partido a líderes campesinos y caciques a cambio de sustento electoral y control de la disidencia campesina.

A pesar de que la cuestión agraria estaba presente en el discurso oficial como una forma de reivindicación revolucionaria, en los hechos el campesino fue un sector muy empobrecido debido a su propia estructura, sobre todo que no se constituyó como un sector productivo a gran escala -salvo algunas regiones del norte- sino básicamente minifundista, con productores para la producción del consumo propio.

Para 1988 la salida de miles de personas que vivían del campo tuvieron la necesidad de emigrar para las ciudades. En 1940 dos de tres trabajos eran en la agricultura mientras que para 1988 uno de cada cuatro lo era.¹⁶⁶ Según datos de Felipe Zermeño, entre 1988 y 1990 producción y el consumo cayó de 5.0 a -0.6 y de 1.4 a 1.1%¹⁶⁷

Así, el gobierno de Carlos Salinas tendrá que enfrentar el gran declive del sector agrícola y campesino. Las acciones para contrarrestar dicha crisis estuvo dentro del mismo tenor que para la política económica: apertura del mercado y retirada por parte del Estado en el otorgamiento de créditos. En este caso se reformó el artículo 27 constitucional, en lo que se refiere a la tenencia de la tierra, la figura del ejido desapareció y quedó como propiedad privada lo cual significaba que los campesinos podían vender sus tierras y el gobierno daba por terminada la repartición de tierras.

¹⁶⁵ Cabe mencionar que en el sexenio de Díaz Ordaz se entregaron 24 738 199 hectáreas, sin embargo dicha distribución fue la entrega de tierras ya asignadas durante los años 40. Cfr. Merille Grindle, "La Reforma de la tenencia de la tierra en México" en Riordan Roett, *El desafío de la reforma institucional en México*, op. cit. p. 65 y ss.

¹⁶⁶ Philip Russel, *op. cit.*, p. 273.

¹⁶⁷ Felipe Zermeño López "Desarrollo y estancamiento agrícola: nueva política rural y Tratado de Libre Comercio" en Esthela Gutiérrez Garza (coord. gal.) *El debate nacional. T.3 El futuro económico de la nación*, Diana-UANL, México, 1998, p. 93

Según la lógica del gobierno, esto permitiría mayor productividad en la agricultura para poder superar la crisis, pues se daría “acceso de los campesinos a los mercados financieros y, a la vez, la incorporación de propietarios privados -agricultores, comerciantes o financieros- y sociedades mercantiles a los terrenos ejidales.”¹⁶⁸ El objetivo no se cumplió, pues como antes mencioné, la mayoría de los campesinos se encontraban de manera dispersa, sin sustento económico y mucho menos tecnológico para la producción. Prácticamente el sector campesino quedó totalmente desprotegido ante la apertura de mercados.

Según Luis Téllez¹⁶⁹ “no tiene sentido fortalecer la producción de un bien agrícola en particular si ello implicase una erogación fiscal equivalente al valor de dicho bien en el mercado internacional.”¹⁷⁰ Si la causa del recorte a los subsidios era la falta de competitividad en esos sectores, lo cierto es que no se fortaleció ningún otro, pues los productos agrícolas con los cuales México presentaba ventajas comparativas sólo ocupaban 10% de la superficie agrícola, mientras que el 80% representaban los productos con los cuales se tenía una gran competencia.”¹⁷¹

Para la firma del Tratado de Libre Comercio algunos productos como el maíz se le dio un plazo de quince años para su total apertura, no existió un plan específico pensado a largo plazo para el fortalecimiento de dicho mercado. El gobierno salinista llevó a cabo programas como Procampo y Alianza para el campo, otorgando créditos de manera directa a los productores. Sin embargo la cantidad otorgada era de 440 pesos anuales en 1995, equivalentes a 310 pesos en 1994, ni un peso diario.

Dichos incentivos no se ven reflejados en una modernización o capacitación para los campesinos. Es decir, tanto la apertura no se vio reflejada en mayor competitividad y eficacia dentro del sector, antes bien se dio un abaratamiento de los productos agrícolas, el sector quedó desprotegido e incapaz de competir ante las grandes potencias. Los

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 100

¹⁶⁹ Luis Téllez es doctor en economía por el Instituto Tecnológico de Massachussets, fue el encargado del grupo de trabajo para la reforma dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 104.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 116.

trabajadores campesinos emigraron para las ciudades, aumentando la demanda laboral en éstas que dicho sector no pudo absorber. México comenzó a importar más de los que exporta, lo que llevó a un saldo negativo de la balanza comercial durante ese periodo. Es por ello que se puede decir que hubo una contrarreforma en este sector.

2.2.3. -Acciones para obtener la legitimidad.

A) Reforma electoral

En respuesta a los resultados electorales de 1988 y a los constantes cuestionamientos sobre su legitimidad electoral, Carlos Salinas convocó desde su toma de protesta y de manera formal en enero de 1989 a una serie de consultas para la reforma electoral.¹⁷² Con ello el presidente pretendía dar ante los partidos de oposición, principalmente el PAN y el FDN, una imagen de apertura al diálogo.

Dichas reformas se llevaron a cabo en tres periodos: 1989-1990; 1992-1993 y la reforma que se llevó en 1994 como resultado de las circunstancias políticas que se presentaron en ese año.

Las reformas de 1990 se enfocaron a reestructurar a las instituciones que se encargaban del proceso electoral. Se estableció el IFE como órgano electoral independiente del Ejecutivo, cuya composición estaba formada por: el representante del Poder Ejecutivo, cuatro representantes del Poder Legislativo; seis consejeros magistrados y representantes de partidos. En ese año se crea el Registro Nacional de Ciudadanos, el cual se encargaría de la emisión de una credencial para votar con fotografía; se constituyó el Tribunal Electoral como órgano contencioso con capacidades de fiscalización y dictaminación en esa materia.

¹⁷² El 17 de enero de 1989 el Secretario de Gobernación declaró la apertura de las consultas públicas para la reforma electoral.

En lo que toca a la representación, se modificó lo que se llamaba “cláusula de gobernabilidad” para la integración de la Cámara de Diputados, la cual consistía en que “el partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría, y siempre que su votación sea mayor al 35 por ciento de la votación nacional, le serán asignados diputados de las listas regionales en número suficiente para alcanzar por ambos principios 251 curules.”¹⁷³

Así también, se establecieron nuevos requisitos a los partidos que dificultaban la formación de coaliciones para candidatos comunes a la Presidencia de la República. Para llevar acabo estas reformas, el gobierno federal tuvo la necesidad de contar con el apoyo de una parte de la oposición, pues el PRI no contaba con la mayoría calificada –dos tercios de votos en la Cámara de Diputados- para aprobar modificaciones a la Constitución. El PAN sería el partido que negoció –más que con el PRI, directamente con el Presidente- los apoyos para la aprobación de las reformas.

Si bien, en un principio Acción Nacional presionaban junto con el PRD para la búsqueda de reformas más radicales, no duraron mucho como dúo anti- PRI para la consecución de dicho objetivo. Pues “la dirigencia del PAN, con una visión pragmática que ocasionó divisiones y conflictos con algunos sectores, decidió que no valía la pena seguir discutiendo el problema de la legitimidad de la elección de Salinas, y que más valía construir una relación con el gobierno que diera resultados en términos de triunfos electorales concretos.”¹⁷⁴ Así el PAN fue el partido clave en la negociación con el Presidente. Por el contrario, el PRD a lo largo del sexenio se radicalizó y se opuso a cada una de las reformas emprendidas por Salinas. La alianza del PAN con el representante de la élite tecnocrática, Carlos Salinas, demostró la falta de relación e identificación de éste con el partido que lo había llevado al poder, el PRI; pues el partido representaba todo el pasado con el que no se estaba de acuerdo y que se necesitaba cambiar para la introducción de un nuevo modelo económico de corte neoliberal.

¹⁷³ Carlos Sirvent, “Reforma electorales y representación” en Carlos Sirvent (coord.), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, Porrúa-FCPyS, México, 2002, p.84.

¹⁷⁴ Silvia Gómez Tagle, “Reforma política, partidos y elecciones en el sexenio salinista” en Henri Favre y Marie Lapante, *Le mexique, de la réforme néolibérale à la contre-revolution. La présidence de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*, L’Harmanttan, France, 1997, p. 391.

La segunda reforma electoral se realizó en 1993; destacando la eliminación de la cláusula de gobernabilidad, con la cual “en ningún caso un partido podría contar con más de 315 diputados; ningún partido que hubiera obtenido el 60 por ciento o menos de la votación nacional emitida podría contar con más de 300 diputados.”¹⁷⁵ También se modificó el número de Senadores ahora con 128 senadores, de los cuales cuatro senadores eran por entidad, tres de mayoría y uno para la primera minoría.

Otra de las reformas se refirió al establecimiento de topes de gastos de campañas y la prohibición a oficinas gubernamentales, sector privado e iglesia, a hacer contribuciones financieras a las campañas políticas.

Por último, la reforma electoral de 1994 se debió más a las circunstancias que surgieron a principios de ese año, como medida de contención de la oposición y para asegurar la credibilidad de las elecciones presidenciales de ese mismo año. Entre estas reformas aprobadas también por el PRD están: la autonomía e independencia del IFE a través de la designación de consejeros ciudadanos en el Consejo General, la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, la aceptación de observadores nacionales y extranjeros.

De esta manera se establecieron las reformas electorales que cambiaron de manera radical a las instituciones encargadas de los procesos electorales. Si bien dichas reformas son importantes para lograr la transparencia en las elecciones, no fueron suficientes, pues la llamada reforma política se limitó al puro ámbito electoral, dejando fuera la reforma de partidos y las relaciones de estos con los electores.

B) Elecciones en el gobierno de Salinas

La caída en el número de votos por parte del PRI fue significativa durante este sexenio, a pesar del repunte en las elecciones federales en 1991. Desde las elecciones de 1988 las

¹⁷⁵ Carlos Sirvent, *op. cit.*, p. 88.

entidades en donde se registró más alta la caída del voto priísta fueron, Baja California, Chihuahua, Jalisco, México y el Distrito Federal.

Los casos de Baja California y Michoacán son significativos, pues en el primer caso se logra el triunfo de un partido diferente al PRI en el ámbito estatal y sobre todo se obtienen el reconocimiento inmediato del PRI local y federal; mientras que en Michoacán se impugnan los resultados por parte del PRD sin tener respuesta alguna por parte de las autoridades.

En Baja California la tendencia de pérdida de votos para el PRI había comenzado desde principios de los años 70. En elecciones legislativas, el PRI había obtenido, en esa entidad, el 63.78% en 1973; el 63% en 1976; el 55.48% en 1979; el 53,99 en 1982; el 46.03% en 1985 y en las elecciones presidenciales de 1988 recibió el 36.5 % de los votos.¹⁷⁶ Aunado a esta tendencia, la inconformidad por parte de algunos sectores del PRI local por la designación desde el centro de su candidata provocó una reducción de apoyos durante la campaña.

“Pocos días antes de la votación del 2 de julio de 1989, la candidata del PRI estuvo con el presidente Carlos Salinas en los Pinos, acompañada de un significativo grupo de empresarios bajacalifornianos. Aquellos hombres de negocios reabrieron compromisos de adhesión presidenciales, pero sus coterráneos le cobraron a ellos, y a doña Margarita, el hecho de que buscaran apoyos en el distante DF y no entre quienes, votando, habrían de definir la elección en Baja California.”¹⁷⁷ Lo anterior aunado a un apoyo abierto por parte de los empresarios a Ernesto Ruffo, candidato del PAN, propiciaron todo lo necesario para el triunfo del PAN.

El reconocimiento del triunfo del PAN en ese estado fue la manifestación por parte del gobierno salinista y el propio PAN de la disposición a colaborar para la concreción de

¹⁷⁶ Con datos de Raúl Trejo Delarbre, *Los Mil días de Salinas*, El Nacional, México, 1991, p. 89

¹⁷⁷ *Ibid.* p. 88

acuerdos. Sobre todo el PAN comprendió perfectamente que las ganancias, resultaban mayores colaborando con el gobierno que confrontándose con él.

La otra cara de la moneda se presentó en Michoacán, en donde se habían realizado elecciones para renovar el congreso estatal. El proceso postelectoral estuvo lleno de descalificaciones por parte de estos dos partidos, acusándose de todo tipo de actos fraudulentos. El PAN se mantuvo al margen de toda discusión, su postura fue “que el PRD presente las muestras de que le han hecho trampa.”¹⁷⁸

Si el PAN se había comportado como un partido pragmático, decidido a negociar dependiendo de la ganancia; el PRD se radicalizó cerrándose a todo diálogo con el gobierno, oponiéndose a las reformas y descalificando las elecciones, mientras que el gobierno de Salinas se colocaba como el que decidiría cuál elección sería legitimada y cuál no. “El gobierno pareció imaginar una muy selecta democracia en la cual sólo los votos de aquella oposición con la cual él acordaba podía contar y sólo aquellos electores inteligentes o lo suficientemente “modernos” para escoger correctamente podría reconocer. El gobierno decidiría cuales resultados democráticos iba a legitimizar.”¹⁷⁹

Para las elecciones de 1991 el PRI logró recuperarse de la caída que había sufrido en 1988, pues logró crecer 50% en la obtención de votos con respecto al año en comparación. Después de la reforma de 1989 el PRI logró obtener una amplia ventaja en la Cámara de Diputados, pues logró el 61.4% de la votación nacional, 290 de 300 diputados federales de mayoría relativa, 40 posiciones de mayoría relativa en la Asamblea de Representantes del D.F., 31 Senadurías en disputa y las seis gubernaturas.¹⁸⁰ Cabe destacar que Ramón Aguirre, quien fue declarado gobernador electo en Guanajuato renunció para ser sustituido por un gobernador interino, Carlos Medina Plascencia.

¹⁷⁸ Ibid., p. 100.

¹⁷⁹ Miguel Ángel Centeno, *op. cit.*, p. 225.

¹⁸⁰ Con datos de Raúl Trejo Delarbre, *op. cit.*, p. 121.

Estas elecciones fueron vistas como un triunfo del Presidente más que del PRI, pues había logrado revertir los resultados de 1988, a través de las acciones espectaculares desde el principio de su sexenio y en términos económicos existía un proceso de crecimiento.

C) Pronasol

La creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) fue anunciada desde la toma de posesión de Carlos Salinas como un programa de combate a la pobreza. A lo largo del sexenio el impulso y apoyo a dicho programa fue creciendo hasta convertirse toda una maquinaria con presupuesto a la altura de una secretaría de Estado.¹⁸¹

En el contexto de la reforma económica y sobre todo de la nueva relación del Estado con los sectores sociales, el Pronasol se presentó como un organismo diferente al PRI capaz de establecer lazos con nuevos aliados, principalmente clases medias bajas, el sector informal y grupos urbanos, sectores en crecimiento desde los años 70, pero cuya aparición de manera más tangible se había dado en 1985 como consecuencia del terremoto.

La etapa de desarrollo estabilizador, el Estado mexicano contaba con sectores de apoyo tradicional, una burocracia estatal, el sector privado, obreros, campesinos con los cuales el Estado se comprometería a la protección; mientras que la respuesta de aquellos era en términos de apoyo al sistema. La crisis de dicho modelo fue provocando un debilitamiento de dicha relación y no fue sino hasta el gobierno de Miguel de la Madrid cuando comenzó la intención explícita de un cambio de modelo, sin embargo, debido a la crisis económica, la reforma no se llevó a cabo completamente. Ya con el gobierno de Carlos Salinas la reforma fue un hecho y la ruptura con los sectores tradicionales se dio de manera patente.

¹⁸¹ Los recursos asignados por 1989 fueron de 1,064 billones de pesos; 1990, 3,079 billones; en 1991 fue de 5,117 billones de pesos y 6,800 billones en 1992. Según datos del Consejo Consultivo del Pronasol. Citado en Margarita Jiménez Badillo, "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política" en *El Cotidiano*, No. 49, UAM-X, México, julio-agosto, 1992, p. 50.

“Bajo la tutela de Salinas [...] el liderazgo estatal busca remodelar su coalición de apoyo y establecer lazos con nuevos aliados, dejando atrás algunos grupos asociados con el añejo modelo de sustitución de importaciones. La nueva coalición excluye a los viejos miembros [...] e incorpora a nuevos socios.”¹⁸²

Las tres principales vertientes con las que operó el Programa fue la llamada Solidaridad para el bienestar social, la cual se encargaba de otorgar abasto de alimentos hasta programas de pavimentación, construcción de canchas, etc., en las colonias populares; Solidaridad para la Producción con la que se apoyaban proyectos para las actividades agrícolas y; Solidaridad para el Desarrollo Regional en donde se apoyaban de infraestructura con impacto regional.

Esta estructura de trabajo encuentra sus antecedentes en la SPP, cuando Carlos Salinas estuvo a cargo de dicha secretaría, en donde para la asignación de recursos a los Estados era necesaria la presentación de proyectos y dependiendo de la viabilidad de estos otorgaban los recursos. Como subsecretario de Programación y Desarrollo Regional estaba Manuel Camacho Solís y, como coordinador de asesores de este estaba Carlos Rojas, quien pasaría a tomar la titularidad de la subsecretaría y posteriormente la coordinación de Pronasol. Desde ahí los tecnócratas pretendían, en un primer momento, revertir el descontento provocado en 1988 y “robarle banderas a la oposición.”¹⁸³ Sin embargo el Pronasol se convirtió en el instrumento de gobierno permanente para Carlos Salinas y sus colaboradores, otorgándoles estabilidad mientras ellos implementaban sus reformas.

Si bien, para 1991, fue un programa diseñado, organizado e implementado desde la Presidencia de la República lo que significa que no había institución alguna entre el presidente y los beneficiarios de los programas. El Presidente “saltó” todas las instituciones y prácticamente llegó hasta el nivel municipal. “Por medio del Programa Nacional de Solidaridad se estableció una relación directa entre presidencia y presidentes municipales, una suerte de *By-Pass*. [...] Si la Federación había quitado de la cartera de los gobernadores

¹⁸² Denise Dresser, “Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad” en, *Ibid.*, p. 50.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 52.

los recursos federales, Salinas los recuperó para la del presidente. Y he aquí una gran deficiencia del presidencialismo salinista, hacer de la presidencia la suma de 33 gobiernos en vez de un gobierno republicano, centro de mediaciones institucionales.”¹⁸⁴

El fortalecimiento de la figura presidencial y, particularmente, Carlos Salinas, como el gran proveedor de beneficios que la estructura tradicional ya no proveía. En cada una de las inauguraciones se presentaba Carlos Salinas con el despliegue de medios para dar a conocer que solidaridad estaba funcionando. “Durante cada una de las tres semanas Nacionales de Solidaridad el peripatético Salinas [sic] recorrió más de diez estados. Su helicóptero aterrizó en al menos tres ciudades cada día, y el presidente se convirtió en la figura líder de la vertiginosa serie de reuniones, en donde inauguraban trabajos y anunciaba incremento al presupuesto para Solidaridad.”¹⁸⁵

El PRI fue otro de los afectados de manera directa con este programa, pues los dirigentes locales y seccionales se veían desplazados por una estructura paralela que tenía la posibilidad de mantener comunicación con las oficinas centrales SPP-Sedesol, para la obtención de recursos.¹⁸⁶

Si bien en 1991 el PRI obtuvo la mayoría de votos par diputados federales y senadores, el triunfo se le relaciona más a Carlos Salinas y Solidaridad que al PRI.

El afán de proclamarse como portadores de la modernidad, los tecnócratas se veían en la necesidad de desligarse de las prácticas corporativistas que representaba el PRI, argumentando que estas nuevas relaciones eran las que necesitaba un estado moderno. “El Programa Nacional de Solidaridad no busca formar clientelas. Se trata, preciso, de fincar

¹⁸⁴ Manuel Villa, *Los años furiosos...*, *op. cit.*, p. 66.

¹⁸⁵ Citado en Philip Russel, *Mexico under Salinas*, *op. cit.*, p. 287.

¹⁸⁶ En cada estado, un delegado del programa que dispone de un aparato administrativa ligero (80 personas en Guerrero) se encarga también de la coordinación local. Este dispositivo se sustrae en principio de la influencia ordinaria del PRI. Los jóvenes agentes locales y los cuadros del Pronasol se reclutan entre grandes viveros de estudiantes de izquierda. En el ámbito local, los comités de Solidaridad (en principio) no son partidarios.”, en Isabelle Rousseau, *México ¿una revolución silenciosa?*, *op. cit.*, p. 370.

relaciones modernas entre el Estado y la sociedad. Afirmó en la tribuna de la Cámara de Diputados el Secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo Ponce de León.¹⁸⁷

Así el Pronasol representa lo que fue el gobierno de Carlos Salinas, por un lado la construcción de legitimidad en el ejercicio de gobierno, pero también la búsqueda de una estrategia que delineara la nueva relación Estado- sociedad, ahora con nuevos actores. Esto fue posible debido a que fue relegado el liderazgo tradicional del PRI, sin proponer otra estructura institucional que pudiera reemplazar o dar continuidad, antes bien sirvió para el fortalecimiento de la figura de Carlos Salinas, y como diría Isabelle Rousseau, se trató de un peligroso salto al vacío.

2.2.4. -¿Cuál reforma de estado?. La falta de un proyecto ante la desvinculación del estado-sociedad.

A) Estado y sociedad.

Pretendiendo modernizar al país y colocarlo en la sintonía del nuevo contexto internacional, Salinas llevó acabo las reformas arriba mencionadas. Sin embargo la reforma se limitó al ámbito económico, asegurando que una vez completada ésta se daría de manera automática o como consecuencia la reforma política. Lo anterior lo justificaba Carlos Salinas diciendo: “Se han buscado diferentes caminos para reformar el aspecto político. Pero diré algo. Cuando se introducen reformas económicas tan drásticas, es necesario asegurarse que van acompañadas del consenso Libertades del tipo *glasnot* han existido en México desde hace varias décadas. Lo que no ha existido es la libertad para la actividad productiva, porque el gobierno era el propietario de muchas empresas. En consecuencia, hemos transformado con mayor rapidez la estructura económica a la vez que hemos buscado diferentes caminos para reformar el aspecto político. Si introduce al mismo tiempo

¹⁸⁷ Excélsior, 24 de noviembre de 1990, citado en Gabriel Barajas Martínez, “El Pronasol y sus contrastes”, *El Cotidiano*, No. 49, *op. cit.*, p. 42.

reformas políticas de fondo, probablemente no logre ningún tipo de reforma. Y queremos reformas no un país desintegrado.”¹⁸⁸

A principios de los años 80, el cuestionamiento al modelo del Estado benefactor cada vez se hacía más evidente como un medio de producir crecimiento y redituar los beneficios al total de la población. En México este debate se acrecentaba justamente después de la crisis económica y de dos sexenios en los cuales la participación del estado en la economía había sido abrumadora.

Miguel de la Madrid durante su gobierno, trató de deslindarse de sus predecesores proponiendo más eficacia por parte del gobierno, así como limitar el papel del Estado en las actividades productivas comenzando desde entonces con el proceso de privatización de las empresas paraestatales.

Carlos Salinas no sólo continuó con dicho proceso sino que enfatizó sus deseos de reformar al Estado, aduciendo que: “En México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado. [...] el Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo.”¹⁸⁹

La reforma económica que llevó acabo resultó exitosa durante prácticamente todo su sexenio, sin embargo no así la reforma política pues si bien en el ámbito electoral hubo grandes avances en lo que tiene que ver con la transparencia en las elecciones, no existió un proyecto que pretendiera reformar el Estado en lo que tiene que ver con sus relaciones con la sociedad, desmantelando las antiguas estructuras sin proponer otras que la sustituyeran. El hecho coyuntural de que Salinas de Gortari no se ocupara de la renovación de vínculos con las fuerzas sociales “[...]contribuyó considerablemente a la pulverización política porque, pretendiendo que reformaba al Estado, sólo atacó la vertiente tradicional

¹⁸⁸ Citado en Roderic Ai Camp, “Liberalización política: la última llave para la modernización económica en México?” en Riordan Roett, *La liberalización económica y política de México*, S.XXI, México, 1993, p. 37.

¹⁸⁹ En Rogelio Hernández Rodríguez, “Inestabilidad política y presidencialismo en México”, en *American Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 10, núm. 1, Otoño de 1994, p. 194.

que controlaba el sistema. No se percató de que no es ahí donde está la matriz del poder nacional.”¹⁹⁰

Dicho problema Salinas lo intentó paliar con Pronasol, un programa encargado de combatir la pobreza a través de la participación ciudadana y recursos del gobierno, tratando de incluir a sector urbano en crecimiento. Sin embargo las deficiencias del programa fueron evidentes pues éste era directamente llevado a cabo desde la presidencia, rebasando a todas las instituciones, pasando por los gobernadores hasta llegar a los municipios.

B) Personalismo y centralismo del poder presidencial. Consecuencias en el sistema.

Durante cincuenta años, el sistema político mexicano había demostrado su eficacia, mantener los mecanismos de control y estabilidad, entendiendo a ésta como “ la capacidad de un sistema para absorber, regular y resolver los conflictos en su interior.”¹⁹¹ Dicha capacidad se puso en peligro en los últimos años del gobierno de Carlos Salinas con acontecimientos que, si bien no se puede demostrar que todos estén relacionados entre sí, estos se produjeron en cadena y elevaron en nivel de incertidumbre política en el país y pusieron en entredicho la capacidad del gobierno para absorber y neutralizar el conflicto. Desde las explosiones en Guadalajara, el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas, el estallido de la guerrilla en Chiapas, hasta el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio y meses después, el del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu.

La pregunta que aquí me planteo es qué elementos del sistema permitieron el desarrollo del conflicto, la incapacidad por parte del gobierno para su pronta solución. La respuesta está en que el amplio interés por la reforma económica dejó de lado la política y más aún, la exclusión de las estructuras tradicionales no significó la construcción de vías alternativas que pudieran reemplazarlas. Ese gobierno “despojó a las instituciones del sistema de sus funciones como reguladoras del conflicto social, para dejar en manos del jefe del Ejecutivo

¹⁹⁰ Manuel Villa, *Los años furiosos*, op. cit. p. 80.

¹⁹¹ Rogelio Hernández y José Luis Reyna, “El riesgo de la ingobernabilidad en México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas” en *Estudios Sociológicos*, Vol. XII, Núm. 36, Colmex, México, septiembre-diciembre de 1994, p. 520.

el manejo directo y personal de la política.”¹⁹² El intento de gestación de otros mecanismos de relación con las regiones a través de Sedesol y el desplazamiento de la función mediadora de los Estados sólo cercenó a todos los actores, tanto sectores, gobernadores, presidentes municipales, líderes sindicales, etc.

Por un lado Carlos Salinas colocó en la dirección del partido a miembros de su grupo cercano, Luis Donaldo Colosio como presidente de partido; la relación del Presidente con los gobernadores fue ríspida por la implantación del Pronasol y la remoción constante de éstos y por otro lado la exclusión de los políticos tradicionales en la toma de decisiones.

El papel del PRI cada vez se redujo más a funciones electorales, dejándolo de lado como un medio de negociación y enlace entre los diversos sectores. El corporativismo que había seguido como forma de control por más de cincuenta años era visto como un obstáculo en el nuevo proyecto económico, pues éste requería mayor flexibilidad laboral atractiva para la inversión extranjera. La propuesta ante la Asamblea de 1990 fue en ese sentido convertir al PRI en un partido de ciudadanos más que de corporaciones.

Durante la dirigencia de Colosio y Genaro Borrego Estrada en el partido, estos promovieron la reforma. En 1990, en la XIV Asamblea, se aprobó la eliminación de los cargos asignados a los sectores tanto en el Consejo Político como en el CEN del PRI, así como la reducción de secretarios y la atribución del presidente del partido de asignarlos, exceptuando al secretario general. Esto produjo descontento y división dentro del PRI, lo que condujo que en la XVI asamblea de 1993 se declarara concluida la reforma interna y se aceptara el regreso de los sectores del CEN.

Por otra parte, tanto por problemas electorales en diferentes estados y problemas regionales obligaron al presidente a remover a 17 mandatarios estatales. Las gubernaturas se convirtieron en la “reserva política del presidente.”¹⁹³ Las instituciones nuevamente se convirtieron en un instrumento al servicio del Presidente, violando su autonomía.

¹⁹² Rogelio Hernández R., “Inestabilidad política y presidencialismo en México” en *op. cit.*, p. 188.

¹⁹³ Rogelio Hernández y José Luis Reyna, *op. cit.*, p. 527.

Como vimos anteriormente, la composición de la élite salinista era homogénea, todos con carreras dentro de Hacienda o la Secretaría de Programación y Presupuesto, con posgrados en economía en escuelas extranjeras, sobre todo en los Estados Unidos. Éstas características ya se encontraban presentes con Miguel de la Madrid, sin embargo fueron llevadas al extremo con Carlos Salinas, colocando a todo su grupo en lugares estratégicos, estableciéndose él como la persona en donde se canalizarían todos los problemas.

Está claro que si las viejas estructuras eran consideradas, para la nueva clase encumbrada en el poder, ineficientes, incapaces de enfrentar el nuevo contexto económico, la solución resultaba peor, pues el debilitamiento de las instituciones complicó el problema. Carlos Salinas no sólo hizo uso de sus facultades dentro de un régimen presidencial sino que las rebasó y las personalizó.

TERCER CAPÍTULO. REPLIEGUE DE LA TECNOCRACIA 1994-2000

3.1 Ernesto Zedillo. Crisis y declive del grupo tecnocrático.

Después de haber tomado las instituciones del Estado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la élite tecnócrata terminará por replegarse en las instituciones puramente económicas durante el sexenio que va de 1994-2000, pues para ese momento ya no considerarán necesaria la toma de las instituciones del Estado para continuar con la implementación del modelo neoliberal.

El protagonismo por parte del ex –presidente Salinas había logrado conducir y encumbrar al grupo tecnocrático, paradójicamente esa sería también su debilidad ya que, una vez en el poder los tecnócratas no pudieron consolidar su estancia allí pues, como ya hemos mencionado, faltaban elementos para su estabilidad y reproducción. Con Ernesto Zedillo este hecho se hará más que evidente.

Como veremos a continuación, la elección y llegada de Ernesto Zedillo fue producto más de las circunstancias que de un proyecto definido por parte de él o de su antecesor. La falta de un equipo sólido y homogéneo se reflejó en la conformación de un gabinete con personas que habían ocupado cargos de segundo nivel durante la administración anterior. Si bien, Ernesto Zedillo obtuvo un triunfo electoral indiscutible, el contexto político nacional era de incertidumbre, el PRI había perdido credibilidad después de los asesinatos políticos y la crisis económica a pocos días de haber tomado posesión el nuevo presidente.

El camino por el que optará Zedillo será de alejamiento y rechazo al partido y a las formas tradicionales de hacer política. El acercamiento que tuvo con partidos de oposición, el PAN principalmente, será su apuesta para gobernar; dejar a la política, al igual que las reglas del mercado, a su libre fuerza fue un hecho. El supuesto del entonces presidente era que el libre juego tanto en la política como en la economía, traería por sí mismo nuevos actores, por lo que la toma de las instituciones del Estado ya no era una prioridad. La atención estará en el ámbito financiero, sólo que ya no con intenciones de impulsar un

proyecto sino vigilar y ser los guardias de una serie de reglas específicas que reclama la globalidad.

La liberalización y la pérdida de posiciones políticas por parte del PRI era un fenómeno que ya venía ocurriendo desde los años 80, dejarlo ser fue la posición de Zedillo. Así, durante ese periodo, el partido perdió importantes gubernaturas y espacios políticos locales ante la displicencia del presidente. Como él mismo lo sostuvo, lo importante ya no era quien ganara las elecciones, lo importante era que se cuidara el proyecto económico. En todo caso la mejor opción para los tecnócratas fue el PAN, pues la identificación era más con ellos que con el PRI. El presente capítulo trata sobre el declive del grupo tecnocrático como un grupo homogéneo, fuerte, interesado en la toma de las instituciones del Estado para la dominación política. El proceso mediante el cual el PRI, dejó de ser para ellos una opción y el repliegue de dicho grupo en las zonas estratégicas de la economía.

3.1.1.- 1994. Dificultades en la transferencia del poder. Candidatura de Ernesto Zedillo.

La elección de Ernesto Zedillo como candidato a la Presidencia de la República se dio en medio de una seria crisis en la sucesión de poder en el México posrevolucionario, pues se produjo después de los asesinatos políticos y del surgimiento del EZLN en Chiapas.

El candidato del PRI fue Luis Donaldo Colosio, un economista egresado del Instituto Tecnológico de Monterrey, con doctorado en la Universidad de Pensilvania. Su carrera dentro del sector público comenzó en la Secretaría de Programación y Presupuesto en donde fungió como director de Programación y Política Regional; fue diputado federal en donde coordinó la Comisión de Programación y Presupuesto en la Cámara y fue coordinador de campaña de Carlos Salinas. Entre 1988 y 1994 ocupó los puestos de senador, Presidente del PRI y Secretario de Desarrollo Social.

A primera vista pareciera que la candidatura de Colosio contaba con los requisitos técnicos y políticos que permitirían fácilmente su postulación, ya que había estado en la

administración pública federal y había dirigido el partido. Sin embargo, dentro del PRI existió cierto rechazo a su candidatura por parte de los sectores, ya que durante su estancia en la presidencia del partido se llevó a cabo su reforma, en la cual se le quitó fuerza a los sectores para dar paso a un partido de individuos. Salinas confirma lo anterior cuando dice que dichas reformas “[...] no agradaban nada a los grupos tradicionales dentro del partido; por ello su precandidatura había sido construida cuidadosamente a lo largo de varios años, habiendo sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, diputado, senador, oficial mayor, coordinador de mi campaña. Ya como miembro del gabinete, su desempeño en Sedesol hacía que, independientemente de las cualidades que tuvieran los otros precandidatos, y que eran muy grandes, las de Donaldo resultaran muy importantes para el PRI.”¹⁹⁴

Sin duda que el paso de Colosio por Sedesol significó no sólo mantener contacto con el gabinete económico sino también, tejer relaciones con las regiones y líderes locales para la distribución de recursos a través del programa Solidaridad. La presencia de Colosio en diversos actos de gobierno y el afán de Carlos Salinas por incluirlo en diversos eventos era evidente, así lo confirma el entonces secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, cuando dice “[...] cuando Colosio llega a Sedesol, yo celebraba reuniones con varios secretarios en tanto titular de Gobernación. En todos los temas Salinas me ordenaba que incluyera a Colosio: educación, agricultura, asuntos internacionales [...] El único que iba a todo era Colosio”.¹⁹⁵ A pesar de ello, Luis Donaldo no contaba con un equipo sólido para trabajar, como había sido el caso de Miguel de la Madrid o el propio Salinas, antes bien era a éste último a quien le debía la candidatura y dependía de él para continuar tejiendo vínculos sobre todo en el sector financiero.

Con la elección de Colosio se desataron inconformidades entorno al grupo cercano al presidente, particularmente con Manuel Camacho Solís, quien desde su paso por la subsecretaría de la SPP, la secretaría en la Sedue y la regencia de la Ciudad de México

¹⁹⁴ Entrevista con Jorge Castañeda, *op. cit.*, p. 336.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p.571.

había logrado tejer relaciones políticas con diversos grupos y organizaciones, dentro de esos grupos estaban los opositores al gobierno de Salinas.¹⁹⁶

Una de las reglas no escritas del sistema político mexicano era que el presidente en turno elegía al candidato de su partido a sucederlo. Esa regla no cambiará en la sucesión de Salinas, sin embargo se presentarán una serie de rupturas por parte de los candidatos, las cuales dificultaron dicho proceso. La protección y adhesión por parte de la clase política priísta no se dio entorno al candidato a la presidencia en 1994, Luis Donaldo Colosio.

La elección del sucesor por parte del presidente, facilitaba y alejaba al partido de los peligros que implicaban las posibles luchas por el poder dentro del la clase dirigente, al menos ese era el objetivo principal; ello no implicaba la inmovilización de los diversos grupos para la formación de alianzas y oposiciones entre los que se encaminaban a la candidatura.

El hecho de que: 1) el candidato salía de un puesto dentro del ejecutivo y permanecía disciplinado al ejecutivo hasta el destape; 2) que no hubiera una campaña abierta; 3) que existieran varios candidatos – lo que permitía una distribución de los “golpes” y mantenía un equilibrio- y, por supuesto, 4) una vez que el candidato había sido electo toda la clase política priísta mostraba su apoyo y los ataques tenían que terminar, comenzando por los precandidatos perdedores, hacía una sucesión con alto grado de certidumbre y estabilidad.¹⁹⁷

En la sucesión de 1994, dichas reglas no escritas del sistema político mexicano no se cumplieron, pues la lucha entre precandidatos se llevó acabo de forma más abierta desde antes de ser elegidos, con dos candidatos con mayor posibilidad para obtener la candidatura, Luis Donaldo Colosio y Manuel Camacho Solís. La inconformidad por parte de Camacho la hizo manifiesta de manera pública. El predominio de intereses personales

¹⁹⁶ Es por medio de Camacho que Cuauhtémoc Cárdenas y Carlos Salinas entablan una reunión dos días después de las elecciones de 1988, dato que confirma Carlos Salinas y Camacho Solís en entrevista con Castañeda.

¹⁹⁷ Ver, Joy Langston, “The role of the political groups in the sucession process”, en *Cuadernos de Trabajo*, no. 19, CIDE, México, 1994, 26p.

más que de grupos prevalecieron en la sucesión, las inconformidades venían por parte del partido y del gabinete.

Para 1994, Pablo Trejo escribió “[...] la élite política que antaño era una de las piezas clave para la estabilidad del sistema ha dejado de serlo, por el contrario, el resquebrajamiento, los enfrentamientos y las pugnas por el poder, dirimidos y por dirimirse fuera del espacio tradicional, el partido oficial y el ámbito de la presidencia de la República, son factor que produce tensiones y conflictos para el sistema y por lo tanto, su inestabilidad.”¹⁹⁸

La campaña de Colosio se complicó con el surgimiento del EZLN en Chiapas, pues la atención de los medios giró entorno a los que acontecía con la guerrilla, el gobierno y la figura de Camacho como comisionado para la paz. Por dos meses, enero y febrero, miembros del PRI, el presidente y sobre todo el candidato, se dieron cuenta que la campaña no terminaba de arrancar, la atención estaba en Chiapas. Los rumores de un reemplazo de candidato eran constantes. Camacho ya no formaba parte del gabinete y su cargo como comisionado que era sin goce de sueldo lo convertían en elegible.¹⁹⁹ Fue hasta finales de febrero, cuando concluyó la primera ronda de negociaciones en Chiapas, que Salinas le pide a Camacho hacer una declaración pública diciendo que no aspiraba a la candidatura, esta se dio hasta el 22 de marzo, un día antes del asesinato de Colosio.

Hay que recordar que después del asesinato de Álvaro Obregón en 1928, el sistema político mexicano no había vuelto a vivir un momento violento de tal magnitud hacia un miembro de la élite; en 1994 parecían surgir fuerzas que se creían controladas. Inmediatamente después de la noticia del atentado al candidato, diversas fuerzas del PRI comenzaron a surgir para imponer a sus candidatos.

¹⁹⁸ Pablo Trejo Romo, “Las normas violadas. ¿Hacia dónde se conduce el cambio?, en *El Universal*, 9 de Diciembre de 1994.

¹⁹⁹ La constitución, en su artículo 82, establece que para ser Presidente se requiere no haber estado a cargo de una secretaría, subsecretaría o dirección general seis meses antes de la elección.

Según declaraciones de Salinas, una de las opciones para suceder a Colosio fue Pedro Aspe, sin embargo ello requeriría de la modificación del artículo 82 constitucional. Ésta opción fue descartada no sólo porque se requería la votación de los partidos de la oposición sino también de los congresos locales y, sobre todo, porque ello abriría la puerta a los gobernadores en turno para disputar la candidatura.

Por otro lado se encontraba un grupo más tradicional, encabezado por el ex-presidente Echeverría, quien proponía a Emilio Gamboa. Ese mismo grupo, posteriormente se inclinaría por Fernando Ortiz Arana. El constante activismo por parte de Ortiz, a través de llamadas a gobernadores y consultas a los diputados, causó que Salinas lo obligara a declarar que no buscaba la candidatura. La razón de fondo fue que Fernando Ortiz no era parte del tecnocrático y tampoco garantizaba la continuación del proyecto. Otro de los mencionados para contender como candidato fue Francisco Rojas, quien no fue elegido a pesar de pertenecer al grupo cercano del presidente y contar con los requisitos legales para competir.

De esa manera surge la candidatura por descarte de Ernesto Zedillo. Como miembro de la campaña de Luis Donaldo Colosio, Zedillo era la figura cercana al candidato, al menos hacia el exterior.²⁰⁰ Si bien Zedillo contaba con impecable carrera académica, políticamente era un personaje que no contaba con un equipo sólido que lo apoyara. A Zedillo “le correspondía más bien una función derivada de los impedimentos o inconvenientes de otros,”²⁰¹ que por cualidades propias.

²⁰⁰ Posteriormente surgieron declaraciones de Diana Laura, viuda de Colosio, y algunos de sus colaboradores, acerca de que existía por parte del candidato la intención de hacer cambios en su equipo de campaña, comenzando por su coordinador de campaña. Las opciones eran colocar a Liébano Sáenz en la Contraloría del D.F.; a José Luis Soberanes en la Secretaría de finanzas del PRI y a Santiago Oñate en la Secretaría General del PRI; Zedillo sería propuesto para sustituir a Miguel Mancera en el Banco de México. De ésta manera, Colosio colocaba a sus cercanos colaboradores en áreas estratégicas y desplazaba a personajes ligados a Camacho o Córdoba Montoya. Cfr. Jorge Castañeda, *op. cit.*

²⁰¹ Zedillo fue propuesto como segunda opción en la coordinación de campaña, pues la propuesta original por parte de Colosio había sido Carlos Rojas, director del Programa Solidaridad, sin embargo Salinas se opuso argumentando que Rojas era el natural sucesor en la Secretaría de Desarrollo Social. Jorge Castañeda, *op. cit.*, p. 614.

3.1.2 Elección de Zedillo como presidente de la república.

En contraste con el clima de incertidumbre, las elecciones de 1994 se realizaron con una nueva legislación electoral que le daban un halo de credibilidad. Las reformas se llevaron a cabo para otorgar un grado de transparencia e imparcialidad en las elecciones. A diferencia de 1988, en 1994 ya se contaba con el Instituto Federal Electoral y comenzaba el proceso de “ciudadanización” de dicho órgano; el Consejo General estaba conformado por un representante del poder ejecutivo, cuatro del legislativo, seis consejeros ciudadanos, todos con voz y voto; los miembros de cada partido tenían voz pero no voto. Se instaló la Fiscalía Especial para Delitos Electorales, la credencial para votar con fotografía y se aceptó la participación de observadores nacionales y extranjeros.

De esa manera, la elección de 1994 fue una de las más vigiladas en la historia de este país, contó además con un nivel de participación del 77% del padrón.²⁰² Los resultados fueron los siguientes: Ernesto Zedillo obtuvo el 48.7% de la votación total, en segundo lugar Diego Fernández de Cevallos con 25.9% y en tercer lugar Cuauhtémoc Cárdenas con el 16.5%. La sorpresa fue que el PRI pudo obtener el triunfo con un alto índice participación y vigilancia en las elecciones, lo que se creía imposible. Aunque sin duda, debemos tomar en cuenta el contexto político de ese momento, el cual subrayó la importancia de la paz social y estabilidad, el voto por la izquierda o algún partido diferente al PRI se intentó presentar como un acto arriesgado que agudizaría la situación.

El triunfo de Zedillo, con un margen holgado respecto a sus contendientes, le dio suficiente capital político para comenzar a gobernar. Sin embargo, el problema estará en la falta de un equipo fuerte y sobre todo, un proyecto claro hacia dónde dirigirse. Zedillo contaba con la legitimidad electoral por lo que no se presentaba ese problema al inicio de su sexenio. Salinas por el contrario, no contaba con legitimidad electoral y ello le obligó a irse construyendo a lo largo de su gestión.

²⁰² Con datos de Carlos Sirvent (coord.), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, Porrúa, México, 2002, p. 202.

Ernesto Zedillo fue el presidente que llegó hasta allí por las circunstancias más que por su fortaleza dentro del grupo gobernante, o como diría Castañeda, fue el candidato del descarte y del apresuramiento para sustituir a Colosio. Ello contribuyó a que no pudiera formar un equipo durante la campaña que permitiera integrarlos una vez que llegara a la presidencia, “[...] los secretarios que disputaban la candidatura a la presidencia reunían con suficiente antelación un conjunto de políticos que en esa primera fase les ayudaban a ganar frente a otros, pero después se integraban tanto a la campaña como al equipo de colaboradores en el gobierno”.²⁰³

3.1.3 Liberalización política

El presidente Ernesto Zedillo se caracterizó por tener un discurso en el que apelaba en cada oportunidad a la democracia, llamaba a su partido mantener una relación de sana distancia. Fue un presidente que se asumió como *el demócrata* que no impediría la llegada al poder de algún otro partido diferente al PRI. A lo largo de ese sexenio la oposición avanzó obteniendo gubernaturas y espacios en el Congreso.

Si bien Zedillo contaba con un perfil académico característico de los tecnócratas, las circunstancias en las que ganó la candidatura, así como su falta de trayectoria política le impidieron contar con un grupo propio fuerte como su antecesor. Para 1994 el grupo compacto que se había encumbrado en el poder desde 1988 se había difuminado del escenario político. La tecnocracia ya no contaba con una institución en dónde permanecer o con mecanismo para la reproducción de esa élite. Con Ernesto Zedillo la tecnocracia optará por atrincherarse en las instituciones financieras como el Banco de México y la Secretaría de Hacienda, allí permanecerán a lo largo del sexenio y hasta la actualidad.

El presidente Zedillo optó por liberalizar los espacios políticos a cambio de estabilidad. Si Salinas de Gortari había negociado con el Partido Acción Nacional para asegurar la aprobación de sus reformas e imponer su proyecto, Zedillo decidió gobernar con la

²⁰³ Rogelio Hernández Rodríguez, “Presidencialismo y élite en el cambio político en México”, en *Política y gobierno*, Vol. V, no. 1, CIDE, México, 1er semestre de 1998, p. 202.

oposición, declarando de forma reiterada el alejamiento hacia su partido. Para él, el PRI se convirtió más un obstáculo o un lastre en el proceso democrático más que un apoyo en el gobierno.

Los tecnócratas no contaban con un proyecto de nación definido, sabían lo que querían a nivel económico, principalmente, y eso los llevaba a rechazar a los políticos tradicionales y a las instituciones que representaban el pasado de este país. La diferencia entre Salinas y Zedillo fue que, el primero pretendió imponer su proyecto en el ámbito político, económico y social; en cambio Zedillo sólo contaba con un paradigma de gobierno que era: a) en lo económico, una economía de libre mercado ajustada a la globalización y sustentada en un grado razonable de ahorro interno; b) en lo político, que el régimen funcione de acuerdo con las normas del Estado de derecho y de la competencia democrática y; c) en lo social, que la pobreza, específicamente la asociada a la marginación, sea combatida o al menos paliada. Pero de ninguna manera, hacer de la política social un medio de alianza y de negociaciones con las fuerzas sociales.²⁰⁴

El avance opositor era un hecho desde mediados de los años ochenta, sólo que durante los años noventa se incrementó hasta llegar a las elecciones intermedias de 1997, en donde la oposición logró obtener la mayoría en el Congreso y la competencia en los estados se llevó a cabo de manera más férrea. Por primera ocasión se llevaron a cabo elecciones para jefe de gobierno del Distrito Federal, en donde el PRD obtuvo el triunfo con su candidato, Cuauhtémoc Cárdenas.

En Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora se votó para gobernadores, presidentes municipales y diputados locales, de los cuales el PAN ganó las elecciones para gobernador en Nuevo León y Querétaro, mientras que el PRI mantuvo las gubernaturas en Campeche, Colima, San Luis Potosí y Sonora.

En Campeche el PRI obtuvo el 48% de la votación mientras que el PRD el 41.2% y el PAN 3.1%. En Colima el PRI alcanzó el 42.6%; el PAN el 38.2% y el PRD 16.3% de la

²⁰⁴ Manuel Villa, *op. cit.*, p. 151.

votación. En Nuevo León el PAN ganó con el 48.6% de la votación; el PRI el 42% y el PRD el 3.2%. En Querétaro el PAN obtuvo el 45.1%, el PRI el 39.9% y el PRD el 7.3. En San Luis Potosí el PRI consiguió el 45.8% de la votación seguido del PAN con 38.5 y el PRD con 10.7%. Por último sonora el PRI ganó con 41.3%, el PAN 32.4% y el PRD el 23.2%.²⁰⁵

Si bien el PRI mantuvo cuatro estados de los seis señalados, este partido ya no obtuvo triunfos de “carro completo”, las elecciones en las gubernaturas se llevaron a cabo con una competencia más reñida y en muchos congresos locales el PRI no alcanzó la mayoría, y la oposición fue obteniendo triunfos en los ayuntamientos.

Para entonces, la competencia para el PRI y sus candidatos comenzaba desde el momento en que tenían que ganar la candidatura de su partido. Por mucho tiempo los criterios para la designación de los candidatos y la distribución de espacios se manejaban desde el centro; si bien se tomaban en cuenta la fuerza o intereses locales con las que contaban los candidatos locales, principalmente para la elección de gobernadores, era necesario haber establecido vínculos y relaciones con el Ejecutivo federal. A partir de mediados de los años noventa, dichas características se podían modificar si las condiciones locales lo ameritaban pues la influencia local del candidato comenzaba a imponerse a la federal.

La XIV Asamblea del PRI, en la cual se intentó restar participación a los sectores en los órganos directivos del partido y se hizo un llamado para establecer un método de consulta directa para elegir candidatos a gobernadores y alcaldes provocó una mayor participación del liderazgo priísta local, principalmente de los Comités Estatales y, por supuesto, los gobernadores; dos años después, con Genaro Borrego en la dirigencia del partido, este se comprometió a hacer cambios dentro de esa institución, lo que le llamó “refundación estructural con base en el liberalismo social”, todo esto durante el gobierno de Carlos Salinas, además de la creación del Pronasol como instrumento paralelo al partido que le

²⁰⁵ Con datos de Juan Reyes del Campillo, “La disputa por las gubernaturas” en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Banito Nacif (comp.) *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México, 2002.

permitiría mantener una relación directa con los dirigentes locales. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo dichos liderazgos locales permanecieron y se fueron haciendo más participativos, sobre todo ante la postura del entonces presidente de mantener una actitud de “sana distancia” ante su partido.

De los candidatos del PRI a las gubernaturas que contaban con proyección a nivel federal están Alfredo del Mazo, candidato a la jefatura de gobierno del D.F.; Fernando Ortiz Arana por Querétaro y Natividad González Parás en Nuevo León.

Fernando Ortiz inició su carrera en los años setenta en el estado de Querétaro, de allí pasó a la Cámara de Diputados, dirigió la gran comisión en la Cámara de Diputados y la del Senado y fue presidente del CEN del PRI de 1993 a 1994. Por otro lado, Natividad González Parás había sido secretario de gobierno y diputado federal por Nuevo León además de Subsecretario de Desarrollo Político en Gobernación.

En el caso de Antonio López Nogales su carrera política había sido a nivel local y federal, ocupó una diputación en el Congreso estatal y en la Cámara de Diputados federal, fue designado Subsecretario de la Reforma Agraria en el sexenio de Salinas y senador de la república.²⁰⁶

Por otro lado, José Antonio González Curi, en Campeche y Fernando Moreno Peña en Colima, fueron candidatos con experiencia local más que nacional. González Curi fue presidente municipal en la ciudad de Campeche y trabajó hasta mediados de los años ochenta como delegado regional de la Secretaría de Hacienda. Moreno Peña fue rector durante los últimos ocho años de la Universidad de Colima, y en los años setenta diputado federal.²⁰⁷

Alfredo del Mazo tenía una trayectoria en la administración pública federal aunque con amplias relaciones políticas en el Estado de México, su estado natal, al que había

²⁰⁶ La Jornada, 4 de febrero de 1997.

²⁰⁷ Juan Reyes del Campillo, *op. cit.*, p. 257.

gobernado de 1981 a 1986. Entre 1986 y 1988 al no ser nominado como candidato a la Presidencia en 1988 Del Mazo renunció a la secretaría y se fue como embajador de México en Bélgica. Durante el gobierno de Salinas de Gortari, Alfredo del Mazo ocupó cargos menores y fue en 1997 cuando obtuvo la candidatura para Jefe de Gobierno del D.F.

Por parte, los candidatos de Acción Nacional eran de perfil empresarial, vinculados más al ámbito local, con un discurso que se intentaba alejar de las prácticas políticas tradicionales para presentarse como una opción diferente a la priísta. Un ejemplo de ello fue Fernando Canales Clariond, un militante del PAN desde finales de los años setenta, cuando ganó una diputación federal de mayoría, había sido presidente del Comité Directivo Estatal y miembro del CEN de su partido. Fernando Canales pudo ganarle la candidatura al entonces senador Mauricio Fernández Garza, un político y empresario de Nuevo León, miembro del grupo Alfa, quien había sido presidente municipal de San Pedro Garza García de 1989 y 1991.

Los demás candidatos eran con participación limitada en el partido, el caso de Ignacio Loyola en Querétaro es un ejemplo, él había desempeñado cargos de dirección de organismo empresariales. Ignacio Loyola logró ganarle al candidato del PRI, Fernando Ortiz Arana, la gubernatura de Querétaro.

Por otro lado, el PRD presentó candidatos identificados con organizaciones sociales, como el Barzón, por la necesidad de ganar espacios frente al PRI y al PAN en los estados. El PRD abrió los espacios para candidatos externos. En Colima, González Castañeda; en Nuevo León, Liliana Flores Benavides, ambos dirigentes del Barzón; o candidatos con trayectoria local como Carlos Saint-Martín, secretario de finanzas del Consejo Ejecutivo Estatal del PRD y Salvador Nava Calvillo en San Luis Potosí, presidente estatal del PRD. Después del triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, la candidatura más exitosa para ese partido fue en Campeche con Layda Sansores.

El avance de la oposición en los estados obligó al PRI a replantearse la elección de candidatos en el ámbito local. Los partidos buscaban candidatos con reconocimiento en sus

estados, ya que la figura del candidato cobraba fuerza para el desarrollo de las campañas independientemente del partido que lo postulara. Sobre todo el PRI, cuyas dirigencias locales estaban inconformes con la dirigencia nacional, y ante un presidente cada vez más alejado de su partido, quien desde su toma de posesión declaró “Como presidente de la República no intervendré bajo ninguna forma en los procesos ni en las decisiones que corresponden únicamente al partido que pertenezco [...] Debemos resolver, conforme a las prácticas más avanzadas del mundo, cada uno de los temas que todavía sea motivo de insatisfacción democrática [...] Nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean indiscutibles y que todos quedemos satisfechos de su realización indistintamente de los resultados.”²⁰⁸

Hay que decir que esa fue la principal apuesta de Zedillo, liberalizar los espacios políticos, al mismo tiempo que se llegaba a una plena “modernización” económica; el razonamiento era que el ritmo de la globalidad mundial y el libre juego político traerían nuevos actores políticos, los cuales defenderían el proyecto económico, independientemente del partido. Es por ello que la permanencia del PRI en el gobierno ya no es la prioridad para Ernesto Zedillo, él declaró en septiembre de 1997. “México debe tener una política económica de crecimiento que sea respetada independientemente de quien tenga el poder público y de su ideología. Conformarla requiere actuar con realismo, responsabilidad y sin demagogia ni engaños.”²⁰⁹

Si bien el PRI obtuvo cuatro de las seis gubernaturas en disputa, el avance opositor fue considerable pues el PAN y el PRD ganaron municipios importantes en cada estado y posiciones en las legislaturas locales, lo que obligaba al PRI a negociar para sacar acuerdos dentro de los congresos locales. En Colima el PRD ganó la capital y el PAN Manzanillo; En Querétaro, a pesar del triunfo del PAN en la gubernatura, este partido no obtuvo la mayoría en el Congreso, su triunfo fue en las ciudades importantes. En el caso de San Luis Potosí, el PRI ganó la mayoría de municipios y en el Congreso local, sin embargo se tuvo

²⁰⁸ Discurso de toma de posesión del Presidente Ernesto Zedillo ante al Congreso de la Unión, 1º de diciembre de 1994.

²⁰⁹ En *La Jornada*, 4 de septiembre de 1997.

que recurrir a la segunda vuelta en 23 de los 58 municipios.²¹⁰ En Sonora el PRD ganó municipios importantes, sobre todo en el sur del estado, tal es el caso de Guaymas, Ciudad Obregón, Huatabampo, Navojoa; mientras que el PAN obtuvo municipios en el norte. A pesar de que el PRI ganó la gubernatura en el estado, la mayoría en el Congreso local la obtuvo la oposición.

El panorama político electoral para 1997 ya se podía observar como un mosaico plural en donde el PRI ya no monopolizaba todos los espacios a nivel local, la posibilidad de perder espacios estaba cada vez más presente. Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, el PRI perdió votos con respecto a las dos elecciones anteriores, 1994 y 1991. En 1991 el PRI obtuvo 320 curules en la Cámara de diputados, es decir, el 64% del total de diputados, en ese año fue la excepción de una tendencia negativa que venía presentando ese partido. Para 1994 pasó a 300 diputados, 60% mientras que para 1997 obtuvo 239 escaños, el 47.8% del total de curules.²¹¹ Así, lo que el PRI perdía en el congreso, la oposición lo ganaba.

Cuadro. No. 7
Número y porcentaje de curules en la Cámara de Diputados 1991-1997.²¹²

Partido	1991		1994		1997	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
PRI	320	64%	300	60%	239	47.8%
PAN	89	17.8%	119	23.6%	121	24.2%
PRD	41	8.3%	58	14.2%	126	25.2%
Número y porcentaje de curules de la oposición.	180	36%	200	40%	261	52.2%

Al igual que en el caso de las candidatos a gobernadores, el incremento de la competencia provocó que se colocara a candidatos de diputados por mayoría relativa con experiencia local. Las cuotas de poder hacia los sectores disminuyeron, aumentando con

²¹⁰ En Juan Reyes del Campillo, *Op. cit.*, p. 265.

²¹¹ Con datos de Ma. Amparo Casar, "El Congreso del 6 de julio" en Luis Salazar (coord.) *1997 Elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena, México, 1998; Carlos Sirvent (coord.) *Op. cit.*

²¹² Con datos de Ma. Amparo Casar, *Op. cit.*

ello la influencia de los gobernadores y de las dirigencias priístas locales. Si bien, desde 1991 Salinas había impulsado la reforma para realizar una consulta directa para elegir a los candidatos a gobernadores y alcaldes, él nunca renunció a intervenir en la elaboración del listado de candidatos, antes bien interfirió de manera constante en la remoción de gobernadores. Por el contrario, Zedillo tuvo una injerencia reducida en dicho proceso. Según Joy Langston 50% de los candidatos electos del PRI (82 de 164) habían tenido experiencia previa en un puesto de liderazgo en el CED estatal, 42% de los diputados de mayoría electos por el PRI (69 de 164) habían participado en los gobiernos estatales, muchos de ellos en el gabinete de gobernadores.²¹³

Cuadro No. 8
 Procedencia real de los diputados federales del PRI, independientemente de su afiliación sectorial, 1997-2000.²¹⁴

Procedencia	1997		Diferencia respecto de 1985
	Escaños	Porcentajes	Porcentajes
Gobernadores	66	28.3	+14.0
Partido estatal	52	22.3	+9.3
Comité Ejecutivo Nacional	27	11.3	
Presidente Zedillo	3	1.2	
Secretarios del gabinete	23	9.8	-7.3
• Secretario de Gobierno	10		
Sector campesino	15	6.4	-9.1
Sector obrero	25	11.6	-11.6
Sector popular	20	8.4	-8.6
TOTAL	233	100.0	

La distancia que tanto anunció Zedillo con el PRI fue clara hasta ese momento. Para Zedillo era más factible negociar con la oposición y mantener las pocas lealtades hacia él dentro del partido para poder gobernar. La constitución del Congreso no sólo alteró la relación del Ejecutivo con el legislativo sino también la relación de aquel con su propio

²¹³ Joy Langston, “Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados” en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif (comp.) *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México, 2002.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 427.

partido. Once días después de las elecciones de 1997, Héctor Aguilar Camín escribió “ni el PRI cree en el proyecto de reformas que encabeza Zedillo, ni Zedillo cree en la en las tradiciones políticas nacionales del PRI. Los priístas combativos dicen de Zedillo: ‘Que no nos ayude y que no nos estorbe. Que nos deje solos’. Los zedillistas prudentes dicen ‘si dejamos solo al PRI, se queda solo el gobierno’. Y los dos tienen razón.”²¹⁵

Desde mi punto de vista el factor que permitió que el PRI permaneciera *alineado* al presidente fue la falta de una reforma dentro del mismo, pues este estaba muy ligado a la figura presidencial; el presidente era una figura central en la sucesión.

Las declaraciones constantes que hizo Zedillo a la prensa fueron en el sentido que con él México llegaría a la auténtica democracia, aunque ello significara la derrota de su partido, la insistencia en sus declaraciones sugieren que para él eso era el requisito. A veinte días de las elecciones federales en julio de 1997 Zedillo declaró “Yo lo que observo es un país con una gran vitalidad, con una gran decisión para afianzar, perfeccionar, consolidar una democracia que es importante prácticamente para todos los mexicanos. El 6 de julio pasará a la historia como el día en que habremos logrado a la normalidad democrática.”²¹⁶ Ya pasado dicho proceso electoral, Zedillo declaró en una entrevista al periódico *Chicago Tribune* que no era seguro que el siguiente presidente fuera a ser priísta. “No puedo decirle que automáticamente quien sea el candidato del PRI va a ser el próximo presidente de México, debido a que ahora hemos llegado a un verdadero sistema democrático.”²¹⁷ De dicha declaración se deduce que el PRI perdería debido a que en ese momento ya existía un régimen democrático, por lo que los triunfos que dicho partido había tenido en el pasado habían sido producto de la corrupción o por falta de democracia, con ello Zedillo aportaba elementos a los detractores del PRI. Con la derrota del PRI Zedillo quiso pasar a la historia como el presidente demócrata que no impidió el triunfo del PRI.

El fortalecimiento de los partidos de oposición permitió que priístas inconformes con los procesos internos de selección de candidatos salieran del PRI y se postulan por otro

²¹⁵ Héctor Aguilar Camín, “Zedillo y el PRI” en *Proceso* No. 1085, 17 de agosto de 1997, p. 41.

²¹⁶ *La Jornada*, 19 de junio de 1997.

²¹⁷ *La Jornada*, 21 de julio de 1997.

partido, principalmente al PRD. El dominio que ejercía el PRI en el terreno electoral había tenido dos consecuencias “primera, no había opción de salida para quienes no estuvieran contentos con su fortuna dentro del partido; segunda, una nominación como candidato significaba una victoria segura el día de las elecciones.”²¹⁸ Para los años 90 las condiciones no serían las mismas, pues la opción de salida ya era posible ante el surgimiento de otros partidos y las posibilidades reales de ganar que ya tenían esos partidos, ya no sólo era el PRI el medio para distribuir los partidos.

Dentro de las personas que renunciaron al PRI durante el sexenio de Zedillo están; Dante Delgado, en noviembre de 1996, en ese mismo mes se anunció la renuncia del entonces diputado Alejandro Rosas Díaz quien pasó a las filas del PRD. Otra renuncia que se anunció en diciembre de ese mismo año fue la de Layda Sansores, hija de Carlos Sansores ex presidente del PRI, Layda sería candidata del PRD a la gubernatura de Campeche en 1997. La candidatura de Sansores fue la más exitosa para el PRD, después de la de Cuauhtémoc Cárdenas en el D.F., aunque no ganó la gubernatura logró obtener el 41% de la votación.

En marzo de 1997 renunció Enrique González Pedrero, quien había sido gobernador de Tabasco, para aceptar la postulación del PRD al Senado; y en septiembre de ese mismo año renunció Ignacio Morales Lechuga, ex procurador del D.F. y de la República, había militado en el PRI por más de tres décadas, para aceptar la candidatura al gobierno de Veracruz por parte del PRD. Dentro de la serie de renunciaciones estuvieron Maximino Gámiz en Durango y Mauricio Valdés en el Estado de México. Para febrero de 1998 se dio una ruptura en el PRI de Zacatecas, que le costaría a ese partido la gubernatura del estado. Ricardo Monreal hizo pública su renuncia el 5 de febrero de 1998, luego de que se le negara la candidatura al gobierno de Zacatecas.

Monreal contaba con una larga trayectoria a nivel local, había sido presidente del Consejo Estatal, dos veces diputado federal de mayoría, senador, secretario general de la

²¹⁸ Joy Langston, “Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados” en op. cit., p. 393.

liga de comunidades agrarias, miembros del CEN de la CNC, representante del PRI ante el IFE.²¹⁹ Ricardo Monreal Ávila logró aprovechar su influencia local y obtener un claro triunfo para el PRD con 44.5% de la votación, mientras que para el PRI fue el 37.8%, así el PRI pierde uno de sus bastiones importantes; los priístas saben que pudieron haber evitado la derrota, pero sobre todo, reflejó que la contienda electoral tendría que ser cuidada desde la selección de candidatos y atender todo el proceso.

Otro de los estados que perdió el PRI en ese mismo año fue Tlaxcala, con la misma fórmula, un ex-priísta inconforme por no haber obtenido la candidatura dentro del partido, Alfonso Sánchez Anaya quien compitió por la coalición PRD-PT-PVEM. En 1998 de diez gubernaturas en disputa, el PRI ganó siete. Las gubernaturas que perdió fueron: Aguascalientes, Zacatecas y Tlaxcala, sin embargo recuperó el estado de Baja California.

El fenómeno de salida de priístas para adherirse a otro partido y obtener una candidatura continuó y sigue en la actualidad; el partido receptor ha sido el PRD. En 1999 el Revolucionario Institucional perdió dos gubernaturas ante dos ex-priístas, Baja California Sur con Leonel Cota y, Antonio Echevarría en Nayarit, este último como una inusitada coalición del PAN-PRD y PT. La opción de salida será a partir de 1998 una constante dentro del PRI para quienes resultan afectados o descontentos ante las postulaciones de candidaturas. De esta manera se podrá entender también los resultados electorales del año 2000, con un avance significativo de la oposición y una larga marcha del PAN en los procesos electorales. Cabe mencionar que la rebeldía de los grupos políticos locales tanto dentro del PRI o el PAN, sobre todo en el norte, no cuestionaba el sistema político o las condiciones sociales de desigualdad existente en sus territorios, sino la lucha por espacios políticos.

Entre 1994 y 2000 esos grupos se encontrarán en un contexto político propicio para su fortalecimiento. En primer lugar, un sistema carente de legitimidad, después de un sexenio en donde el poder presidencial había sido arrollador pero que se había justificado por una estabilidad económica y con la promesa de entrar de manera triunfal a la globalidad con el

²¹⁹ Ver *Proceso* 1110, 8 de febrero de 1998,

Tratado de Libre Comercio; pero dicha promesa se derrumbó en el último año de Salinas con la crisis económica y aunado a la incertidumbre política por la serie de asesinatos ocurrido en 1994. El Presidente Zedillo optó por no conducirse dentro de las formas tradicionales del presidencialismo; sin embargo, no propuso una reforma que diera una ruptura real con ese sistema, antes bien prolongó su agotamiento. “[Si el desmantelamiento de esas formas tradicionales] hubiera sido constante y no alterado por periodos de recuperación, ya hubiera acabado con él, con sus prácticas y sus recursos tradicionales.”²²⁰

A pesar de la actitud titubeante por parte de Zedillo, de su rechazo abierto al partido y a la política tradicional, los priístas le conservaron el espacio de máximo líder del partido, más por inercia y porque, ante la falta de reforma dentro del partido y del sistema mismo, no les quedó de otra. Así, ante la mirada displicente por parte del Ejecutivo, el PRI vio periodos espacios locales hasta llegar a la pérdida de la Presidencia de la República. Héctor Aguilar escribió en agosto de 1997 “Se diría, por la reacción pública nacional e internacional, que lo que necesita el presidente Zedillo para terminar su gobierno con éxito histórico es mantener los buenos resultados de su política económica y entregar la presidencia a un candidato de la oposición. Si las elecciones presidenciales fueran mañana, esa sería, sin lugar a dudas, su mejor opción.”²²¹ Esa fue, pues, la opción de Zedillo.

3.1.4 Crisis y élite tecnocrática.

No fue nada fácil el comienzo del gobierno de Ernesto Zedillo ante la grave crisis que se presentó a pocos días de haber tomado posesión. Una vez más, una crisis económica inauguraba el sexenio, sólo que para ese momento, finales de 1994, tanto el contexto nacional como internacional ya no era el mismo, existía una estrecha relación entre mercados así como la facilidad con la que el capital financiero podía moverse hacía la diferencia con crisis económicas anteriores. El supuesto de estabilidad y crecimiento

²²⁰ Manuel Villa, *op. cit.*, p. 143.

²²¹ Héctor Aguilar Camín, “Zedillo y el PRI”, en *Proceso*, No. 1085, 17 de agosto de 1997, p. 41.

económico que había sostenido Carlos Salinas durante su sexenio se derrumbó. La idea de que México iba por buen camino para entrar al primer mundo también se fue abajo.

Paradójicamente los expertos en economía con maestrías y doctorados en Yale o Harvard que manejaban a las instituciones económicas en este país, no supieron manejar la crisis y en cuestión de horas se dio una fuga de capitales de grandes proporciones. Del 20 al 21 de diciembre de 1994 hubo una pérdida de 4,633 millones de dólares en reservas internacionales.²²²

Sin duda que dicha crisis marcará la pauta para el gobierno de Zedillo, no sólo por las medidas que tendrá que tomar para la recuperación sino por la relación que tendrá con los actores políticos nacionales e internacionales sobre todo con Estados Unidos y organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Ante la crisis económica encontramos que Carlos Salinas argumenta que él dejó unas finanzas públicas sanas y que al entregar la Presidencia de la República “se dejó como herencia para la nueva administración una circunstancia económica que permitía enfrentar con solvencia las dificultades.”²²³ Mientras que el presidente Zedillo culpaba a su antecesor por haber heredado dicho problema. Sin embargo, conforme avanzó el sexenio fueron saliendo a la luz una serie de irregularidades que provocaron que la economía se colapsara a finales de 1994, tanto en el sexenio de Salinas, como los errores cometidos por Ernesto Zedillo en el manejo de la misma.

Si bien, el desarrollo de la crisis se vio envuelta por las condiciones internacionales, especialmente el alza de tasas de interés en Estados Unidos, aquello fue producto de una falta de desarrollo real en infraestructura interna, así como la ausencia de bases sólidas que sustentaran el crecimiento económico. Ejemplo de lo anterior fue que en 1993 se estima que “México recibió 17,000 millones de dólares en inversión extranjera (buena parte de ella adelantándose a la aprobación del TLC); el 69% de esa cifra pasó a inversiones de cartera

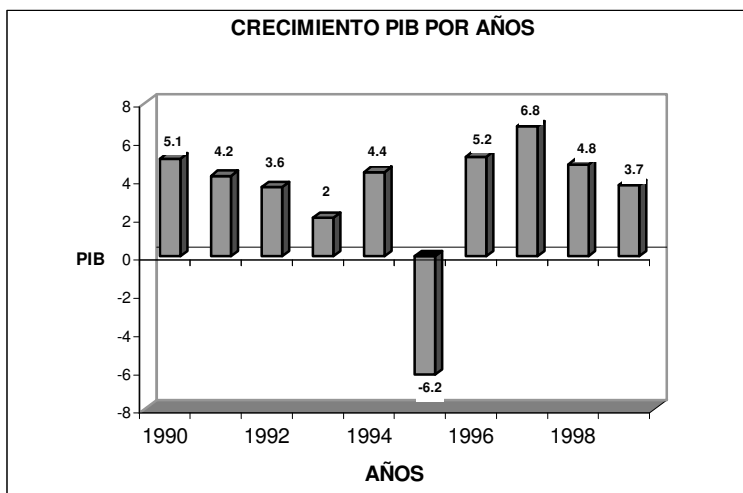
²²² Banco de México, *Informe Anual*, 1994.

²²³ Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza & Janes, México, 2000, p. 1102.

del mercado de valores y no en inversión directa en plantas, maquinaria y equipo.”²²⁴ También hay que recordar que durante ese sexenio, 1988-1994, el proceso de privatización de empresas estatales estaba en marcha por lo que la entrada de capital en México, aumentó debido a esa circunstancia.

La crisis de 1994 puso en evidencia ese problema, la falta de solidez de los sectores productivos en conjunto, pero sobre todo puso al descubierto la debilidad del sector bancario, ya para 1990 en manos de la iniciativa privada a la cual se le había asignado un papel protagónico en el crecimiento económico. La entrada de capital fue atraída por las condiciones que se les ofrecía a los inversionistas con la privatización de los bancos y de las empresas estatales. Sin embargo, las deficiencias, tanto del proceso mediante el cual se otorgaron los bancos a manos de particulares, como el modo de operación de los mismos quedó evidente en 1994, provocando una de las más graves crisis económicas de nuestro país. A continuación se encuentra un cuadro con indicadores económicos de crecimiento del PIB por año.

Cuadro No.4. sobre Producto Interno Bruto 1981-1989.²²⁵



²²⁴ Miguel D. Ramírez, “El programa más reciente de estabilización auspiciado por el FMI. ¿Representa una solución a largo plazo para la economía de México? en: *México. Pasado, presente y futuro. T.I Del Proteccionismo a la integración, apertura y crisis de la economía*, IIEC-UNAM/ S. XXI, 1996, p. 86.

²²⁵ Con datos de Nora Lustig, *op. cit.*

Así mismo el siguiente cuadro con los porcentajes de endeudamiento externo (en deuda bruta) con respecto al PIB.

Cuadro No. 9
DEUDA EXTERNA BRUTA (del PIB)²²⁶

Endeudamiento externo	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Deuda bruta (del PIB)	37.2	32.0	32.4	33.2	57.9	47.7	37.2	38.3	36.5

Para 1990, después del proceso de desregulación en sector financiero, se reformaron la Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Mercado de Valores, entre otras; en ellas se estableció la posibilidad para que la iniciativa privada prestase el servicio público de banca y crédito, en la lógica de libre competencia, ese servicio dejaba de ser una actividad reservada al gobierno.

La entrega de la banca al sector privado se encontraba dentro de la lógica de dejar a los bancos incentivar una mayor productividad y competitividad de las empresas mexicanas, una vez más bajo el supuesto neoliberal de competencia y libre mercado como solución a los problemas económicos existentes. Cada uno de los bancos vendidos se signó al mejor postor, más allá del perfil del comprador, “incentivando” la aparición de nuevos actores, quienes dinamizarían ese sector ya en un contexto de globalizador.

“[...]Se pensó que los tradicionales banquero- más preocupados por asegurar niveles de capitalización bancaria, por ser conservadores y precavidos en la asignación de crédito- pasaban a ser disfuncionales respecto a los retos que planteaban los nuevos vientos de la globalización financiera. De ahí que hubiera que vender la Banca a la nueva generación de banqueros audaces a las mejores ofertas monetarias, que provinieran de la bolsa de valores del país.”²²⁷

²²⁶Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1998-1999*. Versión electrónica en: www.eclac.cl/analisis/default.asp?idioma=ES&unbisCategory=2 Según el mismo estudio, a fines de 1998 el saldo de la deuda pública neta ascendió a 82,222 millones de dólares, 3000 millones más que en diciembre de 1997. La deuda bruta, es decir sin descontar los activos externos del sector público, alcanzaba a 92, 294 millones de dólares.

²²⁷ Arturo Huerta González, *El debate del Fobaproa. Orígenes y consecuencias del “rescate bancario”*, Diana, 1998 p. 5.

Las irregularidades que cometieron los nuevos banqueros, una vez que pasaron a sus manos los bancos, fueron constantes, entre ellos están, la realización de préstamos cruzados ya sea a sus socios a amigos, violando la Ley de Instituciones de Crédito. Por un lado, a los deudores lo que les importaba era la disponibilidad de crédito, mientras que a los banqueros les importaba la ganancia, producto de esos préstamos realizados. Cabe mencionar que los banqueros pudieron disponer de los recursos a su gusto, ya que se habían eliminado los cajones de crédito, que determinaban la asignación de recursos a diversas ramas productivas para asegurar el crecimiento uniforme; con ello se permitió la asignación de recursos en donde ellos veían conveniente, es decir, en donde el reembolso se podría dar más rápido.²²⁸

Para 1993, los problemas de cartera vencida ya se podían observar, pues pasaron de 5.48 a 7.27%, es decir crecimiento de 33%.²²⁹ Los créditos hipotecarios y de consumo crecieron de manera estrepitosa y de esa magnitud también fue la caída, pues la economía estaba sustentada en capital altamente volátil, el cual, ante cualquier inestabilidad macroeconómica sale, dando como resultado la crisis.

“La bola de nieve del endeudamiento familiar pudo ser manejable mientras las tasas de interés tendían a la baja y el país disfrutaba de crecimiento económico aunque fuera modesto (3% a 4.5% anual entre 1988 a 1992) pero se volvió inmanejable cuando la economía cayó en recesión, y las tasas de interés se dispararon.”²³⁰

La razón que se dio en 1990 en el proceso de privatización de los bancos fue que con ello se dinamizaría la economía, pues para los liberales el Estado obstruye dicho proceso, por eso la privatización de los bancos se encuentra dentro del proceso de quitarle al Estado el papel protagónico de dirección económica que tenía en el Estado benefactor.²³¹ Lo cierto

²²⁸ Véase, *Ibid.* ; Gabriel Székely, *Fobaproa e Ipab. El acuerdo que no debió ser*, Océano, México, 1999; Orlando Delgado Selley, “Crisis bancaria y crisis económica” en Esthela Gutiérrez Garza (coord.) *El debate nacional, t. 3 El futuro económico de la nación, op. cit.*

²²⁹ Orlando Delgado Selley, op. cit., p. 212.

²³⁰ José Luis Calva, *Liberalización de los mercados financieros*, Juan Pablós, ed. UACJ, UG, AMUCS, México, 1996.

²³¹ Un ejemplo de la nueva visión con respecto al Estado es la que da el Banco Mundial en su informe sobre el desarrollo mundial 1997, en él se establece que “El Estado es fundamental para el proceso de desarrollo

es que los tecnócratas actuaron contrario a la lógica liberal acerca de la intervención del Estado, pues este tuvo que recurrir al rescate de los banqueros ante la debacle de 1994 y 1995. Ello fue la muestra de que el Estado es el único ente capaz de agrupar, conciliar, decidir y en su caso imponer decisiones, pues ni los banqueros, empresarios u alguna otra organización fue capaz de resolver el caos económico existente.

La reacción del gobierno mexicano ante la crisis fue recurrir a las organizaciones internacionales para pedir préstamos. En enero de 1995 se pidieron 5.2 mil millones de dólares al FMI, solicitud que se amplía a 12 mil millones de dólares por parte de esa institución. Posteriormente el gobierno de Estados Unidos, con la intermediación del presidente Bill Clinton otorgó \$ 20,000 millones de dólares, a los cuales se añadieron 30 mil millones más, un préstamo significativo no sólo por la cantidad sino porque ante el rechazo por parte del Congreso norteamericano de otorgar el crédito a nuestro país, el presidente Clinton utilizó un truco legal por medio del Fondo de Estabilización de Divisa, así ya no se requería la aprobación del Congreso de los Estados Unidos.

Así, las alianzas que estableció Ernesto Zedillo fue con los grupo de poder a nivel global más que con la nacional. Los compromisos que se establecieron a partir de dichos préstamos fueron respecto a mantener el modelo económico y seguir impulsando las reformas que faltaban, sobre todo con respecto a la apertura a la iniciativa privada el sistema de pensiones, el sector eléctrico y el petróleo.

En enero de 1995 recordemos que Zedillo propuso un aumento en el precio del IVA como una medida urgente ante la crisis, su partido lo aprobó aún en contra de su voluntad sobre todo por los costos políticos que ello les traería. El proceso de desregulación y privatización continuó su marcha durante ese sexenio. El 19 de abril de 1996 entró en vigor la Ley de Afores y, en agosto de ese mismo año el reglamento para la Ley de Sistema

económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso.” En ese mismo informe se hace énfasis en que el Estado debe de acomodar sus funciones sólo en aquello que es capaz. Esas funciones son: establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; protección de los grupos vulnerables, y; defensa del medio ambiente. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, p. 2 y ss.

de Ahorro para el retiro, de esa manera se instauraba el nuevo sistema de pensiones. Sin embargo, y a pesar de la insistencia del presidente Zedillo para abrir a la iniciativa privada la industria eléctrica, la propuesta no prosperó. En 1999 envió al Congreso la iniciativa para una reforma constitucional que definiría al sector como prioritario y no estratégico como está establecido, de esa manera se podría dar una apertura a la iniciativa privada. El PRI una vez más, se convertía en un obstáculo para Zedillo más que una institución funcional para el proyecto tecnocrático.

En el capítulo anterior pudimos ver que, después de haber encumbrado en el poder la élite tecnocrática durante el sexenio de Salinas, ésta ya no contaba con un mecanismo que le permitiera continuar o renovarse, pues el profundo personalismo de Salinas, aunado a la falta de una institución que le permitiera su reproducción como élite, provocó que la tecnocracia se dispersara. Ernesto Zedillo mostró un gran desprecio hacia la política, sobre todo hacia su partido. La coyuntura de la crisis económica le permitió hacer un repliegue estratégico de la tecnocracia hacia la zona de la globalidad, es decir, en las instituciones financieras y tener control de ellas, por lo tanto el apoderamiento del Estado ya no era importante.

Un ejemplo de lo anterior fue el Banco de México, el cual obtuvo su autonomía en abril de 1994, ello implicaba que ninguna autoridad puede exigirle la concesión de crédito con lo cual “se garantiza el control ininterrumpido del Instituto Central sobre el monto del dinero (billetes y monedas) en circulación.”²³² Uno de los objetivos del Banco de México es el control de la inflación. Cabe decir, también, que dicha institución no está obligada a rendir cuentas a ninguna institución del Estado. La Junta Central está compuesta por un gobernador, y cuatro subgobernadores; “funcionarios que son designados por el Ejecutivo pero no pueden destituidos de su cargo discrecionalmente”.²³³ Los periodos de servicio de esos funcionarios son alternados. El del gobernador dura seis años y empieza en la mitad de un sexenio gubernamental para concluir al cierre de los tres primeros años del siguiente.

²³² Banco de México, “El Banco de México en la modernidad”, versión electrónica de la página oficial.

²³³ *Ibidem*.

Los periodos de servicio de los subgobernadores duran ocho años y su reemplazo está alternado cada dos.

Tanto el Banco de México como la Secretaría de Hacienda quedaron como instituciones en donde se replegaron los tecnócratas, sólo que ahora quedaron allí como vigilantes de las reglas impuestas por la globalidad, como simples operadores, observando puntos tan precisos como los del Consenso de Washington, siguiéndolos como dogmas de fe.²³⁴ Pero más allá del compromiso de llevar a cabo esas “recomendaciones” recordemos que dentro del paradigma de Zedillo estaba liberalizar la competencia política de acuerdo a las normas democráticas para lograr estabilidad y; en lo económico regirse bajo las reglas del libre mercado, ello traería como consecuencia la llegada de nuevos actores. El repliegue de los tecnócratas a las secretarías del ramo económico, junto con el Banco de México se conformaron como los territorios privilegiados para la definición del proyecto, sólo que el proyecto ya estaba definido por la sintonía internacional.

3.1.5 Repliegue del grupo tecnocrático.

La trayectoria política de Ernesto Zedillo puede explicar su aislamiento con respecto a la clase dirigente. Zedillo estudió economía en el Instituto Politécnico Nacional, con maestría y doctorado en economía en la Universidad de Yale. Su carrera profesional la realizó en instituciones del sector económico, particularmente el Banco de México, y la Secretaría de Programación y Presupuesto. En el primero ocupó los puestos de analista e investigador a finales de los años setenta; en 1982 fue director de Ficorca (Fideicomiso para la cobertura de riesgos cambios). En octubre de 1987, del Banco de México pasó a Programación y Presupuesto para relevar a Pedro Aspe en la Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal mientras que este ocupaba la titularidad de la Secretaría. Entre 1988 a 1992 fue Secretario de Programación y 1992-1993 de Educación Pública.

²³⁴ Las principales “sugerencias” del Consenso de Washington son: 1) Disminución del déficit público; 2) Aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público; 3) reforma tributaria; 4) la tasa de interés y el tipo de cambio son determinados por el mercado; 5) liberalización de importaciones; 5) privatización y desregulación.

El ascenso rápido de Zedillo se hizo notar desde 1988, cuando ocupó la titularidad de la SPP. Así lo describía un semanario nacional: “sorpresiva, pero explicable, resultó la designación de Ernesto Zedillo Ponce de León como secretario de Programación y Presupuesto. No hay dentro de su trabajo en el sector público, salvo los últimos catorce meses [como subsecretario] experiencia mayor en cuestiones de gasto público, de su presupuestación y programación”.²³⁵

Ya como miembro del gabinete de Salinas, como titular de la Secretaría de Educación Pública, Zedillo tuvo conflictos por la publicación de nuevos libros de texto para la educación básica. La falta de oficio político sobresalió, los libros fueron retirados, sin embargo, la imagen del entonces Secretario de Educación resultó afectada. De su corta instancia en esas instituciones, Zedillo tendrá que sacar a sus principales colaboradores de gabinete, quienes estarán alejados del PRI, de los políticos tradicionales, pero también de aquella élite tecnocrática que llegó en 1982 con Miguel de la Madrid.

La crisis del sistema y la falta de cohesión de la clase gobernante se pondrá de manifiesto en los primeros meses de gobierno de Ernesto Zedillo. A los 28 días de gobierno se llevaron acabo los primeros cambios en el gabinete. Guillermo Ortiz Martínez pasó de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la Secretaría de Hacienda, a la salida de Jaime Serra Puche; mientras que Carlos Ruiz Sacristán dejó la dirección de PEMEX y pasó a Comunicaciones y Transportes. En enero de 1995 salió de la Secretaría de Educación Pública Fausto Alzati, quien será reemplazado por Miguel Limón Rojas. Este último dejó la Secretaría de la Reforma Agraria y ocupó su lugar Arturo Warman, éste último venía de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en donde ocupará la titularidad Francisco Labastida Ochoa quien había sido nombrado director general de Caminos y Puentes Federales de esa dependencia en diciembre de 1994.

A continuación se presenta el gabinete de Ernesto Zedillo, después de los primeros cambios.

²³⁵ *Proceso*, 631, México, 5 de diciembre de 1988, p. 18.

Cuadro No 10
MIEMBROS DEL GABINETE DE ERNESTO ZEDILLO.
ENERO DE 1995.

TITULAR	SECRETARIA
Esteban Moctezuma Barragán	Gobernación
José Ángel Gurría	Relaciones Exteriores
Carlos Rojas	Desarrollo Social
Herminio Blanco	Comercio y Fomento Industrial
Juan Ramón de la Fuente	Salud
Santiago Oñate	Trabajo y Previsión Social
Silvia Hernández	Turismo
Julia Carabias	Medio Ambiente
Norma Samaniego	Contraloría
Antonio Lozano	PGR
Guillermo Ortiz	Hacienda
Miguel Limón Rojas	Educación Pública
Arturo Warman	Reforma Agraria
Francisco Labastida	Agricultura y Recursos Hidráulicos
Ignacio Pichardo	Energía
Oscar Espinosa Villarreal	DDF
Enrique Cervantes Aguirre	Defensa Nacional
José Ramón Lorenzo Franco	Marina

La presencia de personajes del sexenio anterior todavía era notoria al principio del gobierno zedillista, con Guillermo Ortiz, Carlos Rojas, José Ángel Gurría (aunque en un cargo que no era del ámbito económico), Francisco Labastida y Serra Puche. Era notoria la ausencia de Pedro Aspe.

También se puede observar que en este gabinete se dio el salto de algunos funcionarios de nivel medio a puestos de gran relevancia como son: Esteban Moctezuma quien no contaba con la experiencia política para ocupar la Secretaría de Gobernación, Herminio

Blanco quien de la oficina de Negociación del TLC pasó a la Secretaría de Comercio; Arturo Warman con experiencia en la academia y desde 1992 había sido procurador agrario.

Cabe destacar que dos de estos funcionarios, Julia Carabias y Juan Ramón de la Fuente no contaban con experiencia en el sector público, además de la entrada de un militante panista al gabinete, Antonio Lozano Gracia. Julia Carabias había pertenecido al Movimiento de Acción Popular (MAP) y militante del PSUM; mientras que Antonio Lozano era militante panista, diputado y coordinador de su bancada en la Cámara de Diputados, con su nombramiento en la PGR el presidente lanzaba un mensaje de inclusión a los miembros externos al PRI y, sobre todo, con eso quería manifestar su imparcialidad en las investigaciones de los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu, mientras que para los miembros de su partido eso era un acto de desconfianza hacia la clase política priísta.

El grupo cercano a Ernesto Zedillo, dentro de la oficina de la Presidencia estuvieron, Luis Téllez, quien estuvo como Coordinador de Asesores del Presidente; Germán Fernández Aguirre, como Director de Asuntos Jurídicos de la Presidencia; Carlos Salomón Cámara, Comunicación Social de la Presidencia; José Luis Barros Horcasitas, Coordinador de Asesores de Asuntos de Política Nacional e Internacional.

La falta de control y estabilidad serían constantes en el gabinete a lo largo de este sexenio, con 25 cambios en total, lo que representó el 138.9 por ciento.²³⁶ Dentro de las secretarías que sufrieron más cambios están la Secretaría de Gobernación y la de Trabajo con cuatro titulares cada una, en seis años.

²³⁶ Datos de Rogelio Hernández Rodríguez, “Ernesto Zedillo. La presidencia contenida”, en *Foro Internacional*, XLIII, enero-marzo 2003, p. 50.

Cuadro No. 11
TITULARES EN LAS SECRETARÍAS DE GOBERNACIÓN Y TRABAJO ENTRE 1994-2000.

TITULARES EN LA SECRETARIA DE GOBERNACIÓN	TITULARES EN LA SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
Esteban Moctezuma 1994-1995	Santiago Oñate 1994-1995
Emilio Chuayffet 1995-1998	Javier Bonilla 1995-1998
Francisco Labastida 1998-1999	José Antonio González Fernández 1998-1999.
Diódoro Carrasco 1999-2000	Mariano Palacios Alcocer 1999-2000.

Exceptuando a las Secretarías de Comercio y Medio Ambiente, las demás tuvieron cambios. A continuación se presentan las Secretarías con sus respectivos titulares.

Cuadro No. 13
Secretarías con más de un titular.²³⁷

Contraloría General de la Federación	Norma Samaniego 1994-1996 Arsenio Farell 1996-2000
Procuraduría General de la República	Antonio Lozano G. 1994-1996 Jorge Madrazo 1996-2000
Agricultura y Ganadería	<i>Arturo Warman</i> 1994-1995 <i>Francisco Labastida</i> 1995-1998 Romárico Arroyo 1998-2000
Comunicaciones y Transportes	Guillermo Ortiz 1994 (diciembre) Carlos Ruiz Sacristán 1994-2000
Desarrollo Social	Carlos Rojas 1994-1998 <i>Esteban Moctezuma</i> 1998-1999 Carlos Jarque 1999-2000
Educación Pública	Fausto Alzati 1994-1995 <i>Miguel Limón</i> 1995-2000
Energía	Ignacio Pichardo P. 1994-1996 Jesús Reyes Heróles G.G. 1996-1997 Luis Téllez 1997-2000
Hacienda y Crédito Público	Jaime Serra P. 1994 –1995. Guillermo Ortiz 1994-1998 José Ángel Gurría 1998-2000
Reforma Agraria	Miguel Limón 1994-1995 <i>Arturo Warman</i> 1995-1999 Eduardo Robledo R- 1999-2000
Relaciones Exteriores	<i>José Ángel Gurría</i> 1994-1998 Rosario Green 1998-2000

²³⁷ *Ibid.*, p. 51.

Salud	José Ramón de la Fuente 1994-1999 <i>José Antonio González. F.</i> 1999-2000
Turismo	Silvia Hernández 1994-1997 Oscar Espinosa V. 1997-2000
Procuraduría de Justicia del DF.	Rubén Valdez A. 1994-1995 José Antonio González F. 1995-1997 Lorenzo Thomas 1997.

Nota: Las únicas secretarías que no cambiaron titular fueron Comercio y Ecología. En 1997 el Departamento del Distrito Federal desapareció para convertirse en Jefatura de Gobierno, cuyo titular desde entonces es elegido en comicios. El titular de la PGJDF es propuesto por el jefe de gobierno capitalino y ratificado por el presidente. En cursivas aparecen los nombres de los funcionarios que ocuparon más de una secretaría a lo largo del sexenio.

De los 34 funcionarios que ocuparon alguna Secretaría tenemos que el 32% (11) tenían como primera carrera la de economía, mientras que el 34% tenían una especialización en el extranjero ya sea en economía o finanzas; 17 de ellos, es decir el 50%, hicieron carrera en el sector financiero, ya sea dentro de la Secretaría de Hacienda, Banco de México o la Secretaría de Programación y Presupuesto.²³⁸ Sólo 9 de los funcionarios mencionados contaban con alguna experiencia electoral previa y, 15 habían permanecido únicamente en puestos administrativos, sin puestos de elección popular o puestos dentro del PRI.

Ante los diversos cambios que tuvo que realizar Ernesto Zedillo durante su sexenio, este recurrió a los mismos funcionarios que estaban dentro del gabinete, como fue el caso de Arturo Warman quien de Agricultura y Ganadería pasó a Reforma Agraria; Francisco Labastida pasó de Agricultura a Gobernación en 1998; Miguel Limón de Relaciones Exteriores a la Secretaría de Hacienda en 1998 o; José Antonio González Fernández ocupó el puesto de Procurador de Justicia del Distrito Federal de 1995 a 1997 y para 1998 pasó como titular de Trabajo y Previsión Social; en marzo de 1999 José Antonio González fue electo como presidente nacional del PRI, en donde permaneció hasta el 30 de noviembre de ese mismo año y en esa fecha regresó al gabinete, pero ahora como titular de la Secretaría de Salud, él ocupó cuatro puestos en seis años.

²³⁸ Las cifras son el resultado de la información contenida en el Diccionario del gobierno mexicano, ed. 1989, 1992.

Lo anterior ejemplifica la falta de opciones en el grupo de Zedillo para sustituir a sus colaboradores. Hasta antes del sexenio de Zedillo “los presidentes sustituían a los secretarios renunciando con subalternos inmediatos o con políticos provenientes de otras áreas o dependencias afines”.²³⁹ Con ello garantizaban la estabilidad dentro del gabinete al no tener que hacer intercambios de una secretaría a otra y, por otro lado, incluían un elemento de renovación de la clase gobernantes. En pocas palabras “[...]no tuvieron la capacidad de ofrecer nuevos personajes que aprendieran de sus antecesores y preparar el camino para su supervivencia”.²⁴⁰

Otra característica durante el sexenio de Zedillo es la falta de un lugar en donde se encontrara el grupo cercano al presidente o la élite tecnocrática que llegó al poder en 1982. Estos se encontraban dispersos en el gabinete, replegándose en el ámbito económico, de donde habían surgido. Si la Secretaría de Gobernación había sido la institución de donde salían los candidatos desde 1946; la SPP había ocupado ese lugar desde 1982. En 1994 ya no había una institución que preparara al sucesor y a su equipo. A continuación están todas las secretarías, titulares y años respectivos.

Cuadro No. 14
Secretarías de Estado y sus respectivos titulares durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

SECRETARÍA	TITULAR
Secretaría de Gobernación	1994-1995 Esteban Moctezuma 1995-1998 Emilio Chuayffet 1998-1999 Francisco Labastida O 1999-2000 Diódoro Carrasco
Secretaría de Relaciones Exteriores	1994-1998 José Ángel Gurría 1998-2000 Rosario Green
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1994 Jaime Serra Puche 1994-1998 Guillermo Ortiz 1998-2000 José Ángel Gurría
Secretaría de Energía	1994-1996 Ignacio Pichardo Pagaza 1996-1997 Jesús Reyes Heróles González Garza 1997-2000 Luis Téllez

²³⁹ *Ibid.*, p. 54

²⁴⁰ *Idem.*

Secretaría de Trabajo y Previsión Social	1994-1995 Santiago Oñate 1995-1998 Javier Bonilla 1998-1999 José Antonio González 1999-2000 Mariano Palacios Alcocer
Secretaría de Desarrollo Social.	1994-1998 Carlos Rojas 1998-1999 Esteban Moctezuma 1999-2000 Carlos Jarque
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	1994-1995 Arturo Warman 1995-1998 Francisco Labastida Ochoa 1998-2000 Románico Arroyo
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1994 Guillermo Ortiz 1994-2000 Carlos Ruiz Sacristán
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	1994- 1996 Norma Samaniego 1996- 2000 Arsenio Farell Cubillas
Secretaría de Educación Pública	1994-1995 Fausto Alzati 1995- 2000 Miguel Limón Rojas
Secretaría de Salud	1994-1999 Juan Ramón de la Fuente 1999-2000 José Antonio González Fernández
Secretaría de la Reforma Agraria	1994-1995 Miguel Limón Rojas 1995-1999 Arturo Warman 1999-2000 Eduardo Robledo Rincón
Secretaría de Turismo	1994-1996 Silvia Hernández 1997-2000 Oscar Espinosa Villarreal
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	1994-2000 Herminio Blanco
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	1994-2000 Julia Carabias
Secretaría de la Defensa Nacional	1994-2000 Enrique Cervantes Aguirre
Secretaría de Marina	1994-2000 José Ramón Lorenzo Franco

De los miembros del gabinete destacan (durante la segunda parte del sexenio) en las secretarías del ramo económico José Ángel Gurría, licenciado en economía por la facultad de economía de la UNAM, con estudios de posgrado en la Universidad de Leeds en Inglaterra y en Harvard, EU. Su trayectoria profesional la desarrollo principalmente en la Secretaría de Hacienda. Fue hasta 1998 cuando ocupa la titularidad de dicha secretaría, pues inicialmente había estado en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Guillermo Ortiz ocupó la Secretaría de Comunicaciones y Transporte pero pasó a la de Hacienda después del “error de diciembre”, fue en 1998 cuando ocupó la gubernatura del Banco de México. Guillermo Ortiz es economista por la UNAM, con estudios de doctorado en teoría monetaria, economía internacional y econometría por la Universidad de Stanford, EU. Su trayectoria profesional la desarrollo en el Banco de México y la Secretaría de Hacienda, fue Subsecretario de Hacienda durante el gobierno de 1988 a 1994.

Por otro lado, la Secretaría de Energía fue ocupada durante la segunda mitad del sexenio, por Luis Téllez. Un economista por el ITAM, con maestría y doctorado por el Instituto Tecnológico de Massachussets, Téllez había sido Subsecretario de Agricultura durante el gobierno de Salinas de Gortari y durante la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo fue Jefe de la Oficina de la Presidencia para posteriormente ocupar la Secretaría de Energía.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes la ocupó Carlos Ruiz Sacristán un administrador de empresas por la Universidad Anáhuac, Ruiz Sacristán había desarrollado toda su carrera profesional dentro de la Secretaría del Banco de México y la Secretaría de Hacienda. De 1992 a 1994 había sido Subsecretario de Normatividad de control Presupuestal en la SHCP.

Herminio Blanco ocupó la titularidad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial durante todo el sexenio de Ernesto Zedillo. Blanco estudió economía en el ITESM, con maestría y doctorado en economía por la Universidad de Chicago. Dentro de los cargos administrativos por los que había pasado están, asesor del secretario de Hacienda y Crédito Público de 1978 a 1980; asesor del Presidente de la República de 1985-1988, Subsecretario de comercio exterior de 1988-1990 y jefe de la Oficina de Negociación del Tratado de Libre Comercio.

En esos puestos podemos circunscribir a la élite tecnocrática, a secretarías del sector económico, los tecnócratas del grupo homogéneo de Carlos Salinas ya no se identificaban como un grupo homogéneo con un liderazgo sobresaliente. Sobre todo porque Zedillo intentó deslindarse de su antecesor y de su equipo cercano.

El presidente Zedillo había manifestado su rechazo a jugar el papel del principal elector de su sucesor. El sistema de reproducción de la clase dirigente se rompió, quedando ésta como una tecnocracia efímera, pues de la misma manera en que logró controlar la Presidencia se retiró. La paradoja fue que uno de los integrantes del grupo inicial, Francisco Labastida, sería el candidato que la llevaría a su derrota, no sólo a ese grupo tecnocrático sino también al PRI.

3.1.6 Relación del Presidente y el PRI. La “sana distancia” y el regreso al “Nacionalismo Revolucionario”

Los resultados electorales de 1988 plantearon la necesidad de la reforma que necesitaba el PRI, sobre todo porque significaba el crecimiento de la oposición y la pérdida de espacios para el PRI.

La élite tecnocrática que llegó al poder había podido imponerse, también en la dirección del PRI, con Luis Donaldo Colosio en 1988 y Genaro Borrego en 1992. Más que la voluntad de reformar al partido para fortalecerlo frente a la oposición la idea era “adecuarlo” al proyecto de modernización. Las corporaciones serán el principal blanco de crítica; ya que aquellas ya no eran capaces de garantizar votos al partido, tampoco representaban a los sectores sociales en crecimiento, como lo era el sector medio urbano o el empresarial. De acuerdo con los impulsores de la reforma se tenía que hacer del PRI un partido de individuos más que de grupos o corporaciones.

En ese nuevo contexto, en 1990 se llevó a cabo la XIV Asamblea del PRI, en donde comenzaron las mencionadas reformas, que se declararán concluidas en 1993 con la XVI Asamblea. Después de la reforma, el PRI era concebido como un partido político nacional formado por la alianza plural y democrática de las organizaciones sociales (sectores agrario, obrero y popular) y por ciudadanos considerados individualmente o agrupados en organizaciones, movimientos y corrientes internas de opinión.²⁴¹

²⁴¹ Héctor Zamitiz, “La XVI Asamblea Nacional del PRI” en *Estudios Políticos*, No. 2, enero-marzo 1994, p. 120.

Con el debilitamiento de los sectores se pretendía fortalecer la estructura directiva y a la llamada estructura territorial. El resultado fue que “se enfrentaron los dos aparatos creados en 1946: la dirigencia vertical sometida al control del líder del partido y el presidente, y los órganos directivos locales diseñados desde entonces para contener al corporativismo.”²⁴² Esto es importante ya que, ello se reflejará en el paulatino fortalecimiento de los poderes locales y, por lo tanto, en la dispersión de fuerzas a nivel nacional, lo que produjo un mayor protagonismo de los gobernadores.

Otra novedad en dicha reforma fue el mecanismo de consulta a las bases para la postulación de candidatos a gobernadores y alcaldes, mientras que el candidato a la presidencia sería electo por el Consejo Político Nacional. El CEN se integraría por nueve miembros: presidente, secretario general y siete secretarías; mientras el CPN estaría integrado por los sectores (dependiendo del número de afiliados de cada uno); los presidentes directivos estatales y algunos municipales, legisladores federales y locales y miembros del CEN. Ante el desplazamiento de los sectores del CEN los gobernadores y líderes locales, a través del CPN, cobraron mayor importancia.

En 1993, durante la XVI Asamblea se aceptó el liberalismo social como la nueva ideología del partido, en sustitución del nacionalismo revolucionario. De ésta manera la élite tecnocrática había emprendido, también, la reforma del partido. Aunque no existe una definición clara de lo que significaba para el PRI ser nacionalista revolucionario, lo cierto es que para los tecnócratas ello remitía a la forma tradicional de ser del partido; el carácter revolucionario, para mediados de los años 80 ya resultaba muy lejano, así como el nacionalismo contrastaba con el contexto de globalidad en el que ya estábamos inmersos. Sin embargo, ante dicho cambio, el descontento será obvio desde el comienzo del sexenio de Zedillo en 1994.

Después del periodo de reforma -en donde la intromisión por parte Salinas y su equipo hacia el PRI fue evidente; y del asesinato de su candidato y su secretario-, existía un ánimo

²⁴² Rogelio Hernández Rodríguez, “La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento” en *Foro Internacional*, XL, No. 2, Abril- junio 2000, p. 297.

de desconfianza por parte de los sectores y miembros del PRI hacia la nueva clase dirigente, promotora de las reformas.

La relación entre el presidente Zedillo y su partido se caracterizó por lo que él mismo definió como la “sana distancia”, la cual consistía en la no intromisión del presidente en la vida interna del partido y que éste ya no contaría con ningún privilegio fuera de la ley antes bien el presidente le pedía un *apoyo razonado*. “[...] no pido al PRI una relación acrítica, un apoyo siempre razonado y fundado en una relación transparente [...] un apoyo amparado en la afinidad de principios y objetivos y la coincidencia en formas y procedimientos”.²⁴³

El distanciamiento de Zedillo con su partido se dio como consecuencia de su nula carera partidaria. Zedillo tuvo un trato directo con el PRI como coordinador de campaña de Colosio, sin embargo su estancia allí había sido problemática, tanto con el equipo del candidato como con los miembros del PRI. La participación de Zedillo en unas elecciones vigiladas y su triunfo con un alto porcentaje, le dieron cierta autonomía respecto a su antecesor y, sobre todo, le daba el argumento de que no le debía a nadie su triunfo, ni a Salinas, ni al partido, ni a los sectores.

Zedillo veía al PRI como un obstáculo en el proceso de modernización y democratización, por lo que el distanciamiento le traería mayor simpatía de la oposición para llevar a cabo las reformas. El partido debía tener la función de “apoyar incondicionalmente las medidas gubernamentales, incluso cuando estuvieran dirigidas en su contra como las mismas negociaciones electorales.”²⁴⁴ Así, el presidente tuvo que recurrir al partido para el aumento del IVA a 50% en enero de 1995 debido a la crisis económica que se desató a finales de ese año, o la negociación de la reforma política, sin importar los costos políticos que éstas traerían al PRI.

Para 1996, la ambigua distancia propuesta por Zedillo se convirtió en un elemento para el enfrentamiento entre éste y su partido. En septiembre de 1996 se llevó a cabo la XVII

²⁴³ Discurso del 4 de marzo de 1995, pronunciado en el LXVI aniversario del PRI, en Francisco Reveles, *op. cit.*, p. 119.

²⁴⁴ Rogelio Hernández Rodríguez, “Ernesto Zedillo la presidencia contenida...”, en *op. cit.*, p. 56.

Asamblea Nacional, en donde se recuperó el nacionalismo revolucionario como ideología del partido, dejando atrás el “liberalismo social” propuesto por Salinas. En realidad tanto el concepto de nacionalismo revolucionario, como el de liberalismo social nunca fueron claros; al primero se le utilizaba una forma de evocar a las bases que constituyeron al partido: la revolución y el sentido de unidad nacional que se construyó en los siguientes sexenios; mientras que el liberalismo social lo definía Genaro Borrego como “sustento de la Revolución Mexicana, que concilia las libertades con la justicia, reconoce la importancia de la diversidad y de la iniciativa del individuo y enseña, atento a nuestra experiencia histórica que el Estado debe desempeñar un papel rector y promotor apoyado en una amplia y creciente participación social.”²⁴⁵ La adopción, nuevamente, como ideología el *nacionalismo revolucionario* fue una forma desesperada de oponerse a las reformas de Salinas, un recurso al pasado ante la falta de una reforma real del partido.

Otra de las reformas de 1996 que tuvieron un gran significado fueron los llamados “candados” que se impusieron para los aspirantes del PRI a cualquier puesto de elección popular, como son: haber tenido un puesto de elección popular por medio del partido, además de diez años de militancia en el partido como mínimo.²⁴⁶ El mensaje fue claro, iba directo hacia los tecnócratas que permanecían en el gabinete de Zedillo. Con ello las opciones para la elección de su sucesor se reducían. Lo anterior se sumaba como elemento para que los tecnócratas se replegara al sector financiero, de donde había surgido.

La reacción de Zedillo ante las reformas fue contraria a su discurso que proclamaba de la “sana distancia” y la autonomía del partido, pues en diciembre de ese año removi6, como consecuencia de los resultados de la XVII Asamblea, al presidente del CEN, Santiago Oñate, qued6 en su lugar Humberto Roque Villanueva y, como Secretario Técnico del Consejo Político Nacional, Esteban Moctezuma. Al igual que su gabinete, Zedillo no pudo conseguir estabilidad dentro del partido, con siete presidentes de partido durante su sexenio.

²⁴⁵ Citado en Pilar Berrios y Augusto Bolívar E., “El Nacionalismo Revolucionario como alternativa en el nuevo orden: la contra reforma y el fortalecimiento del PRI” en *El Cotidiano* No.81, enero-febrero, 1997, México, p.62.

²⁴⁶ Otras de las reformas son: El adelgazamiento del Comité Ejecutivo, la permanencia de los tres sectores: obrero, campesino y popular; se mantenía el nombre, el emblema, las siglas y los colores del partido. Se elimin6 la pretensión de crear una vicepresidencia; se mantenían las secretarías del Comité Ejecutivo y surgieron cinco secretarías regionales. Se cre6 una contraloría interna y el Instituto de Capacitación Política. Ver, “El Nacionalismo Revolucionario como alternativa en el nuevo orden: la contrarreforma y el fortalecimiento del PRI.” En *El Cotidiano* 81, enero-febrero de 1997.

Zedillo “resulta un gobernante distinto de los anteriores. Ni suscribe el proyecto nacional histórico, bandera del priísmo, ni postula uno distinto, como fue la pretensión de Salinas de Gortari.”²⁴⁷ La propuesta de Zedillo fue el apego estricto a la legalidad como medio de resolver conflictos. Sin embargo, el problema estuvo en la inmovilidad presidencial ante problemas evidentes debido a la excesiva protección de su imagen democrática. El enfrentamiento con gobernadores fue constante debido a la vacilante actuación del Ejecutivo, tal fue el caso de Madrazo en Tabasco, Manuel Bartlett en Puebla, o el inmovilismo del Presidente ante los casos de Morelos y Guerrero.²⁴⁸

Para el proceso sucesorio del año 2000, el presidente Zedillo le quedaba una opción ante las condiciones que había impuesto el PRI en 1996: Francisco Labastida quien es licenciado en economía. Comenzó su carrera profesional en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; fue subsecretario de Planeación y Presupuesto, mientras De la Madrid se encontraba como titular de la SPP. Gobernador de Sinaloa de 1987 a 1992, secretario de la Reforma Agraria de 1995 a 1998 y de Gobernación de 1998 a 1999. Labastida cuenta con una carrera en el sector económico y carrera política, con puestos de elección popular. Él será el candidato del PRI a la presidencia de la República en el año 2000, cuya característica principal será la de que fue él el candidato que los condujo a la derrota.

Dentro de los precandidatos estuvieron: Humberto Roque Villanueva, ex –dirigente del PRI nacional; Manuel Bartlett, secretario de Gobernación de 1982 a 1988, secretario de Educación de 1988 a 1992 y gobernador de Puebla; Roberto Madrazo, ex senador y gobernador de Tabasco.

²⁴⁷ Manuel Villa, *Lo años furiosos.. op, cit.,* p. 150.

²⁴⁸ En 1995 ocurrió el asesinato de varios campesinos en un poblado de Guerrero, mientras Rubén Figueroa era gobernador del Estado y; en 1998 se comprobó la participación del procurador de Justicia y el director de la policía de Morelos en actos de secuestro. Era evidente la responsabilidad como titulares estatales, aunque no se encontraron evidencias que los comprometiera. El clima de inestabilidad se agudizó en ambos estados ante la demanda de renuncia al gobernador por parte de organizaciones civiles y partidos y por otra la indecisión del Presidente para pedirles la renuncia. Zedillo recurrió a la Suprema Corte de Justicia para investigar los presuntos delitos en los que pudo haber incurrido el mandatario estatal. “En el fondo, el presidente pretendía que la Corte le proporcionara el respaldo que justificara su intervención”, sin embargo la resolución fue negativa ante la falta de evidencias en contra del gobernador. El resultado fue el fortalecimiento del gobernador y el aumento de las críticas al presidente, y ahora también al Poder Judicial, al que innecesariamente se le involucró” Rogelio Hernández Rodríguez, “Ernesto Zedillo..” *op. cit.,* p. 66.

La novedad en este proceso sucesorio fue la consulta a las bases para la elección de su candidato. Sin embargo, las constantes acusaciones a Labastida por parte de Madrazo y Bartlett fueron constantes, lo calificaban como “el candidato oficial”. Madrazo declaró “Estoy convencido que al no tener un preferido [el Presidente] es el momento para desenmascarar que el candidato oficial está abusando de esa buena voluntad del presidente, apoyándose en las estructuras que no quieren el cambio dentro del partido.”²⁴⁹

El resultado interno favoreció a Labastida con el 54.8% de los votos emitidos; mientras Madrazo obtuvo el 28.4% y Bartlett el 5.9%. Si bien la participación del Ejecutivo fue evidente en la promoción y apoyo a Francisco Labastida, lo cierto es que la nueva forma de elección de su candidato. Los nuevos mecanismos de elección le daba mayor margen de participación a otros actores como fueron la dirigencia nacional o los gobernadores, en detrimento de los sectores.

Francisco Labastida Ochoa no representaba a la élite tecnocrática pero tampoco era identificado como un líder priísta tradicional. La falta de un equipo y propuesta sólidos lo hicieron caer en ambigüedades en sus discursos de campaña. Por un lado reivindicaba al “nuevo PRI”, marcando diferencias con sus antecesores, mientras que por otro lado afirmaba “voy a regresar a los orígenes de nuestro partido y su compromiso con los pobres.[]Ahora estamos incorporando a todo el partido para ganar las elecciones.”²⁵⁰

La crisis del sistema político y división de la clase dirigente priísta fue evidente. La existencia de partidos de oposición con fuerza electoral real permitió que ante el descontento por la distribución de cuotas de poder, los militantes del PRI salieran y buscaran espacios en la PRD principalmente.²⁵¹ Aunado al desprestigio del PRI, agudizado

²⁴⁹ En Francisco Reveles, (coord.), Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación, UNAM-Gernika, México, 2003, p. 137.

²⁵⁰ Citado en *Ibid.*, p. 145.

²⁵¹ Los ejemplos están con Ricardo Monreal en Zacatecas, Alfonso Sánchez Anaya en Tlaxcala, Jaime Castrejón en Guerrero, Leonel Cota en Baja California; Layda Sansores en Campeche, Antonio Echeverría en Nayarit, Pablo Salazar Mendiguchía en Chiapas.

por los acontecimientos desencadenados en 1994, y la pronta campaña de Vicente Fox provocaron la derrota del Partido hegemónico priísta.

La oferta mercadotécnica de Vicente Fox, en donde se presentaba como la posibilidad de “sacar al PRI de los Pinos”, llamando al “voto útil” fueron elementos que se sumaron al largo proceso de pérdida de la hegemonía priísta. Las cifras oficiales presentaron a Fox con el 42.52% del total nacional; Francisco Labastida con 36% y Cuauhtémoc Cárdenas con 16.64%. La derrota de Francisco Labastida y el triunfo de un partido que se encontraba en la oposición desde 1939, marcó un momento histórico en la vida política mexicana. El PRI perdió, sin embargo la élite tecnocrática se mantiene dentro de las secretarías ligadas al sector financiero. Hasta lo aquí mencionado puedo afirmar que tanto a Zedillo, como a los tecnócratas el triunfo de Vicente Fox y el PAN representaba el aseguramiento de la continuidad del proyecto neoliberal implementado desde finales de los años 80, desde una institución tan tradicional como el PRI ya se habían dado cuenta que dicho proyecto no lo podrían asegurar.

La tecnocracia, como gobierno de los economistas expertos, encaramados en las instituciones del Estado ya había quedado atrás. Ahora solo quedaran los tecnócratas en las instituciones financieras, como gendarmes del orden y estabilidad macroeconómico, dejando los espacios políticos manejarse con las reglas de la competencia democrática. En ese sentido México no es la excepción de una realidad latinoamericana, o como dice Osorio “ En América Latina se asiste a la consolidación de un proyecto económico y social altamente excluyente del punto de vista social, en los mismos momentos en que se pone en marcha un proyecto político, el de la democratización, que convoca a la inclusión social.”²⁵²

Como pudimos observar a lo largo de este último capítulo el rumbo de la élite tecnocrática fue de repliegue hacia al ámbito financiero, su lugar de origen. Dicho repliegue ya se veía desde el sexenio de Salinas de Gortari, pues durante ese sexenio no se habían desarrollado los elementos para su reproducción como clase gobernante. El personalismo

²⁵² Jaime Osorio, *op. cit.*, p. 178

por parte de dicho presidente , manifestado no sólo en el ejercicio de gobierno sino como líder máximo de los tecnócratas, impidió el surgimiento de otro tipo de liderazgos que le diera permanencia a la élite tecnocrática. Un ejemplo claro de ello fue la inexistencia de una estructura institucional, papel que jugó la SPP, que sostuviera a los tecnócratas dentro de las instituciones del Estado.

El sexenio de Zedillo fue el reflejo del nuevo contexto político, económico y social en el que se encontraba México. El asesinato del candidato Luis Donaldo Colosio manifestó y acrecentó la incertidumbre política. Para finales de 1994, comienzo de gobierno de Zedillo, la crisis económica la fragilidad de las reformas implementadas por la élite tecnocrática, además del surgimiento del EZLN que ponía a la superficie una problemática social nunca resuelta, la condiciones de vida de los indígenas. Ese era el contexto en el que recibió la presidencia Ernesto Zedillo.

Al no contar con un grupo sólido propio, con un rechazo a los políticos tradicionales y por ello a su propio partido, con un clima propicio para la crítica opositora, la alternativa de Zedillo fue hacer alianzas con los grupos dominantes de la globalidad, el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el mismo Bill Clinton, entonces presidente de Estados Unidos. Al interior, haciendo alianzas con el PAN y acercamientos con el PRD que había ganado la Ciudad de México en 1997; ello implicó abrir, aún más, espacios de gobierno como gubernaturas, diputaciones locales y federales. Mientras tanto, la élite tecnocrática ya estaba concentrada en secretarías e instituciones de corte económico, su papel dentro de las instituciones conductoras del Estado como clase gobernante, había terminado. Ello no significa que dejaran de tener influencia dentro del Estado, más bien ésta permanecía pues el contexto mundial le daba gran poder a dichas instituciones, de impulsores de las reformas se convirtieron en los guardianes del proyecto económico ya impuesto: el neoliberalismo.

La opción de Zedillo fue la de jugar un rol histórico de demócrata, el presidente que cedería el lugar en la presidencia de la república a un partido opositor al PRI, pero que al mismo tiempo que ese partido garantizara la continuidad del modelo neoliberal, el PRI ya

no garantizaba ello, eso lo constató Zedillo a lo largo de su gobierno. La actualidad nos dice que el cambio de modelo económico primero y de partido en el gobierno después, no significó la solución de problemas, pues el nuevo modelo económico se estableció sobre las bases políticas existentes, prevaleció una idea simple de democracia, limitándose a una reforma electoral para la clase política baja y la proliferación de grupos en la contienda política. Existe, pues, un largo trecho en lo que significa la reforma de Estado.

CONCLUSIONES

Como pudimos observar a lo largo de este trabajo, la élite tecnocrática no habría podido insertarse y encumbrar en el sistema político mexicano si a la par no se hubiera dado la transformación del Estado. Es decir, el paso de un Estado benefactor a uno de tipo neoliberal. Los tecnócratas, una vez dentro del sistema, impulsaron una serie de reformas, principalmente de carácter económico, para que el país entrara de lleno en el nuevo contexto de la globalidad mundial. Si bien la tecnocracia logró dominar los puestos de control político durante un sexenio, éste no permaneció como un grupo homogéneo y sólido sino más bien se dispersó, atrincherándose en las instituciones de índole económico. La falta de un proyecto, ya no digamos de nación sino político, provocó que los tecnócratas abrieran los espacios a diferentes actores, principalmente de extracción panista quienes estaban dispuestos a continuar con el proceso neoliberal. De esa forma, la élite tecnocrática dejó de tener sentido como tal, es decir, como un grupo de técnicos con formación profesional en economía, con carreras burocráticas en instituciones de las mismas características, homogéneo, que logró tomar las instituciones del Estado.²⁵³

El capítulo inicial de este trabajo comprendió de 1970 a 1982, dos sexenios durante los cuales se hacen evidentes manifestaciones de desgaste del modelo económico y en donde las reacciones de los entonces mandatarios fueron tomar las medidas para refuncionalizar el sistema, pero todavía no se presentaba como un problema estructural del Estado, ni del modelo económico. El problema fue ubicado en los actores políticos y la conducción que ellos hacían ante los conflictos y la crisis.

Ejemplo de lo anterior fueron las medidas tomadas por Echeverría quien convocó a su gabinete a jóvenes e hizo un deslinde de su gobierno con el de su antecesor. Si bien cada presidente mexicano, desde Lázaro Cárdenas, hacía un deslinde con respecto a la administración anterior, el nuevo mandatario incluía a miembros de ese gabinete y el

²⁵³ Adicionalmente podemos decir que los tecnócratas tenían un desapego hacia la sociedad civil; al contrario de la burocracia política tradicional que contaba con más arraigo social, sobre todo porque estos habían tenido una formación académica dentro de escuelas públicas como la UNAM o el Politécnico. El desarraigo por parte de los miembros de la nueva clase gobernante se acrecentaba debido a su desafecho a los partidos políticos, visible en Salinas de Gortari y su equipo, hasta llegar al malestar evidente y subjetivo por parte de Ernesto Zedillo manifiesto con sus sucesivas críticas hacia el PRI y a los políticos tradicionales.

deslinde se hacía al principio del nuevo gobierno. Con Echeverría ese tipo de discurso de alejamiento con respecto sus antecesores fue reiterativo, pero sólo al nivel de conducción de gobierno y no del modelo de crecimiento.

Las medidas tomadas por parte de Echeverría y López Portillo fueron para resanar el modelo ya vulnerado, con un saldo costoso a largo plazo; pues si la intención había sido la distribución del ingreso para la mayoría de la población, hubo una expansión del gasto público y con tasas de inflación de 22%.²⁵⁴ Mientras que las políticas lopezportillistas apostaron a un crecimiento rápido, lo cual sucedió durante los primeros años de su mandato, gracias a los altos precios del petróleo, pero en el momento en que los precios descendieron se presentó la crisis; en ningún caso existió un impulso a la industria nacional, el fortalecimiento y diversificación del mercado interno.

El fracaso de las políticas implementadas durante la década de los setenta puso en evidencia que el modelo ya no era funcional, ni se acoplaba a la realidad nacional e internacional en transformación. La crisis económica fue el resultado de una crisis más profunda, la del Estado social surgido de la Revolución. Sin embargo, y hasta la fecha, no existió una respuesta o una alternativa real ante dicha debacle. La clase política, social y empresarial consideraron desechable el modelo estatista antes que proponer y estructurar uno nuevo que fuera viable a las condiciones históricas de nuestro país. Esos dos presidentes tuvieron la oportunidad de llevar a cabo una reforma más profunda que llevaran a la solución de problemas que en otros países, principalmente los países de primer mundo, ya preveían, el incremento de la demanda social, el surgimiento de nuevos actores sociales y la incapacidad de un Estado para resolverlas. El contexto internacional comenzaba a contar a la manera contemporánea con el surgimiento, por ejemplo, de actores como Giscard d'Estaing en Francia, con el proceso de transición española, con indicios claros de un incremento de la demanda social que el Estado ya no podía resolver, la llamada *crisis fiscal del Estado*. La respuesta por parte de López Portillo y Echeverría fue recurrir al modelo tradicional ya desgastado, intervención excesiva por parte del Estado, sin reparar que el contexto comenzaba a ser otro.

²⁵⁴ Luis Medina Peña, *op. cit.*, p. 237

El de Luis Echeverría y José López Portillo son los sexenios del tránsito ente el derrumbe del modelo estatista y la entrada del modelo neoliberal con sus nuevos actores. La crisis económica se impuso ante otro tipo de necesidades como las políticas o sociales. Con el supuesto de que los recursos siempre son escasos comenzó a tener auge un el discurso de eficiencia, planeación y ahorro y ante la existencia de la crisis, dicho discurso se justificó y cobró más fuerza. Por ello, Miguel de la Madrid hablaba de “realismo económico” es decir, justificaba las drásticas medidas ante la magnitud del problema.

Las medidas tomadas con el afán de recuperar la legitimidad perdidas desde el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, minaron más la pérdida de ésta. Primero porque el gobierno de Luis Echeverría inicia su gobierno con una serie de cuestionamientos sobre su participación directa en la represión a los estudiantes en 1968, dicho movimiento había puesto al descubierto que la clase política no estaba dispuesta a ceder espacios democráticos. El sistema demostró que no estaba dispuesto a abrir los espacios a un sector en acelerado crecimiento como la clase media. Si el supuesto básico del nacimiento del partido, en 1929 PNR, fue que fungiría como la *arena* para la lucha de los espacios de poder y para 1938 fue la pretensión de incluir la mayoría de los sectores y por lo tanto erigirse como un ente hegemónico. Para finales de los años 60 y los años setenta los hechos ponían evidencia que el PRI de ese momento era incapaz de incluir a los nuevos actores.

La respuesta de Echeverría se enfocó a incluir a jóvenes políticos en el gabinete y a realizar algunas modificaciones de carácter electoral para recuperar la confianza. Así como una serie de medidas económicas para enfrentar la crisis. Sin embargo, dichas medidas minaran cada vez más las fuentes de legitimidad fruto de la Revolución Mexicana.

Una fue la falta de legitimidad de origen que, como su nombre lo indica, tiene que ver con el origen del o de los candidatos en relación con su partido o las bases sociales que los postulan y desde la irrupción de jóvenes burócratas en el gobierno dicha legitimidad se rompió debido a la falta de conexión de estos con su partido y sobre todo, con la falta de bases sociales. Si bien Echeverría y López Portillo no encabezan la gran entrada de los tecnócratas en el gobierno, si les abren la puerta.

La importancia de contar con una carrera política por parte de los miembros de la clase gobernante radica en que con ella pueden llegar a formar los lazos necesarios, no sólo con el partido, sino con las bases para tejer acuerdos y poder realizar el proyecto de gobierno. Lo que sucedió con los tecnócratas desde 1980 hasta la fecha es que los nuevos actores operan en el vacío sin vínculos sociales que les permita pactar y llevar a los acuerdos a buen término. Ante el desprecio por la política, los tecnócratas piensan que el sólo hecho de que su proyecto sea válido e importante podrán imponerlo y realizarlo. Esa falta de mecanismos de conexión con las bases, no sólo del partido, sino con la sociedad se manifestó de forma clara durante los siguientes sexenios.

La legitimidad electoral, López Portillo no la tenía, pues se había presentado como único candidato durante esa contienda electoral. Por ello impulsó la llamada reforma política, la cual contenía una ley electoral que promovía el surgimiento de partidos pequeños, en ese contexto se comenzaron a desarrollar un conjunto de reformas en el ámbito electoral, su finalidad era dar legitimidad a través de la inclusión de dichos partidos para matizar la hegemonía priísta. Sin embargo, la falta de legitimidad electoral de López Portillo no se compara con la de Carlos Salinas de Gortari a quien se le cuestionó la claridad de la elección y se puso en tela de juicio su triunfo, un obstáculo que estuvo presente a lo largo de su sexenio. El impulso de una serie de reformas electorales, que comenzaron desde 1977 y continúan hasta la actualidad, comenzaron en un primer momento para dar legitimidad al sistema, sin embargo, se ha confundido la reforma política con la electoral, sin reparar en que ésta es sólo una parte de la gran reforma política que se necesita.

Otra fuente de legitimidad en el Estado mexicano es la de gestión, que tiene que ver con la capacidad de conducción del Estado para atender los compromisos sociales, así como la capacidad de impulsar la economía en beneficio colectivo. Esta falta de legitimidad estaba de manifiesto desde finales de los años 70, cuando los niveles de crecimiento se fueron virviendo y la crisis se hizo patente en cada cambio de sexenio.

Después de más de una década con crecimiento sostenido de 6% promedio, y con tasas de inflación de 2%, la debacle se hacía cada vez más evidente hasta llegar al desastre de principios de los años ochenta. Recordemos que el llamado desarrollo estabilizador consistió en una tasa de crecimiento constante junto un control de la inflación, en donde la producción agrícola fue sustituida por la industrial. El crecimiento industrial que México registró en estas épocas se basó en la expansión del mercado interno, propiciado por el crecimiento urbano y los efectos de la reforma agraria, además de que fue fundamental la consolidación de la infraestructura en las comunicaciones y en el sector de la energía y de gran trascendencia la participación de la inversión extranjera que modificaría la planta industrial. Dicha época fue el reflejo de las medidas de industrialización llevadas a cabo previamente durante los sexenios de Ávila Camacho y consolidadas con Miguel Alemán.²⁵⁵

Como advierte Luis Medina, las crisis económicas alarmaban a la ciudadanía y a la clase media, no tanto por la magnitud en la pérdida del poder adquisitivo, sino por la reducción y nulificación de expectativas para elevar la calidad en el nivel de vida y establecer mecanismos para generar movilidad social.

La respuesta por parte del grupo gobernante tradicional, ante dicha situación fue pasar el mando a los técnicos y economistas en los puestos de decisión para hacerse cargo de la crisis y de allí poder pasar al mando político. La solución del problema lo situaron en el terreno de lo administrativo, a través de técnicas como son el control, planeación, eficiencia, etc. En ese sentido, López Portillo creó la Secretaría de Programación y Presupuesto encargada de aquellas funciones. La SPP fue la estructura para que, desde allí, operara la nueva generación de economistas.

²⁵⁵ Dicho modelo se insertaba, también, en un contexto latinoamericano con la teoría cepalina, encabezada por Raúl Prebisch, quien junto con otros intelectuales, como Enzo Faletto, Fernando H. Cardoso, André Gunder Frank, desarrollaron la *teoría de la dependencia*, la respuesta latinoamericana a la crisis económica de los años treinta que en los países desarrollados se expresó a través de *keynesianismo*, marcando claramente la estrategia estatal a través de la Industrialización por Sustitución de Importaciones de los países latinoamericanos más industrializados, en la que estos países cerraron sus mercados, fomentando el mercado interno y aplicando altas tasas a las importaciones. La participación del Estado era fundamental para la aplicación de políticas económicas, regulación del mercado interno, industrialización y control del sector bancario.

La creación de Programación y Presupuesto trajo consigo desequilibrios dentro del gabinete, pues invadió tareas de la Secretaría de Hacienda y también de Gobernación, en la primera en lo que concierne a la presupuestación y distribución de recursos; mientras que en la segunda en lo que corresponde a la negociación entre las diversas secretarías, sindicatos, líderes locales, etc., como intermediaria y encargada de la política interna del país. Si la intención de José López Portillo fue crear un contrapeso al poder de la SHCP y la Secretaría de Gobernación, lo cierto es que cedió espacio para el apoderamiento de las instituciones al nuevo grupo de jóvenes, encabezados en ese momento por Miguel de la Madrid.

En ese contexto, los tecnócratas, encuentran circunstancias propicias para ir escalando en la consecución del poder. La aparición de la crisis en 1981 puso, una vez más, de manifiesto la ineficacia de las políticas aplicadas y, aceleró la caída del Estado benefactor.

En ese contexto entró Miguel de la Madrid a la Presidencia de la República. La importancia de ese sexenio reside en que clausuró no sólo un modelo económico sino también una serie de reglas no escritas para el ejercicio del poder e inauguró otras. Lo que inició como una crisis se transformó en un periodo de cambios.

Para 1982 los tecnócratas ya tenían completamente bajo su control una institución, la SPP, desde la cual podían operar y controlar un punto estratégico del sistema que era la presupuestación y aprobación de proyectos para asignar recursos. Esa secretaría ya estaba integrada por un equipo homogéneo, con una formación en Estados Unidos, concedores y seguidores de la teoría monetarista. De esa institución había salido Miguel de la Madrid y, a través de la elaboración del Programa Global de Desarrollo, se ganó la confianza del presidente y se presentó como una persona con un grupo homogéneo con conocimientos en economía capaz de planear y proyectar soluciones para la crisis que posteriormente se desarrolló. El grupo monetarista le había ganado la batalla al grupo afín a la teoría del desarrollo.

La SPP le permitió al nuevo grupo, también, aglutinar programas sociales, a través de la entonces Dirección de Desarrollo Regional, encabezado por Manuel Camacho Solís; desde allí no sólo aprobaban proyectos y repartían recursos, sino tejían las alianzas a nivel regional, ésta sería la base para el Programa Nacional de Solidaridad, impulsado por Carlos Salinas.

Si el propósito original con José López Portillo había sido crear la SPP como un instrumento administrativo que ordenara y planificara los recursos, así como fungir como un elemento de contrapeso ante la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda, ahora Programación y Presupuesto se había convertido en la estructura ideal de los tecnócratas para que los acogiera, los diferenciara de los políticos tradicionales y los ayudara en la consecución del poder. La SPP ya era la trinchera de los jóvenes tecnócratas. Allí se formarían Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y numerosos colaboradores de esas administraciones.

De los quince años de vida de la SPP, tres años se mantuvo en crecimiento, pues de cuatro subsecretarías y doce direcciones generales, pasó en 1980 a cinco subsecretarías y veintidós direcciones generales. A partir de ese momento dicha secretaría fue reduciendo su estructura manteniendo los lugares clave para su existencia. Para 1989 sólo contaba con tres subsecretarías y once direcciones generales, de estas últimas ocho correspondían a direcciones de programación y presupuesto en diversas ramas, una función originaria de la Secretaría de Hacienda. La SPP se mantuvo así hasta 1992, dándole cobijo a lo que fue el Programa Nacional de Solidaridad.

La desaparición de la SPP demuestra haber sido sólo un instrumento del grupo tecnocrático y una vez cumplido su objetivo, la secretaría ya no tenía razón de ser. Pero un detalle que pocas veces es analizado es que Programación y Presupuesto, originalmente se había conformado con áreas de las desaparecidas Secretaría de la Presidencia y la de Patrimonio Nacional, dos secretarías que hacían contrapeso ante el poder de Hacienda; con lo que ante la desaparición de la SPP regresan todas las áreas a manos de Hacienda, ingresos, egresos y crédito público, su lugar de origen, sólo que ahora con un poder mayor

pues ya no existía otra institución con la misma fuerza; el famoso equilibrio dentro del gabinete al que tanto hacía referencia López Portillo estaba más que roto; era también la manifestación del triunfo de un nuevo modelo económico, impulsado por el nuevo grupo en el poder.

Pero la entrada del grupo de tecnócratas al poder, no trajo sólo desequilibrios dentro del gabinete sino también dentro del sistema político. Una evidente reacción de la clase dirigente tradicional se produjo en 1987, primero, con el surgimiento de la Corriente Democrática y, después, con la salida del PRI de los miembros de esa corriente. La salida de Cuauhtémoc Cárdenas, Muñoz Ledo, Rodolfo González Guevara, etc., probablemente no hubiera tenido el mismo, o ningún impacto en otro contexto. El alcance que tuvo el Frente Democrático Nacional se debió a que existía un descontento de la clase política tradicional ante el avance tecnocrático, pues sabían que ello implicaba ser relegados de puestos de gobierno y la imposibilidad de ascenso en su carrera política; y por parte de la ciudadanía existía un gran inconformidad hacia los políticos tradicionales, debido a los costos que habían tenido que pagar debido a las medidas restrictivas ante la crisis.

El surgimiento de dicho grupo opositor y su desarrollo se dio en un momento de insatisfacción ciudadana hacia el PRI y al propio régimen, por los costos de los ajustes y las políticas llevadas a cabo para contrarrestar la crisis. En ese contexto se puede entender las elecciones de 1988. Para el PRI la salida de la Corriente Democrática y los resultados electorales marcaba el fin de la hegemonía priísta, pero sobre todo “marcaba el fin del PRI como una institución capaz de abarcar el espectro entero de las ideologías y los intereses políticos.”²⁵⁶ A partir de ese momento, las posibilidades reales por parte de la oposición para ganar elecciones se incrementaron, sobre todo a nivel estatal y municipal. El PRI ya no era el único medio para reclutar y preparar a la clase gobernante.

Echeverría y José López Portillo fueron los presidentes que intentaron refuncionalizar el sistema, pero dentro del mismo esquema. Con José López Portillo ya se había dado la ruptura de la clase gobernante tradicional, pues recordemos que tuvo que enfrentar como

²⁵⁶ Miguel A. Centeno, *Democracy within reason ... op. cit.*, p. 60

precandidato a Mario Moya Palencia, quien era apoyado por la clase política tradicional, quedando pendiente un problema dentro de dicho sector; pues mientras los políticos tradicionales permanecieron como una clase política delimitada, los tecnócratas no terminaban de consolidarse como grupo sólido en el poder.²⁵⁷

Con Miguel de la Madrid ya veía la oportunidad para insertar las reformas económicas que tendrían repercusiones políticas. Fue el presidente que abrió completamente las puertas a la generación tecnocrática para el control del gabinete.²⁵⁸

Las características profesionales en el gabinete era ya homogéneo, con una formación ortodoxa en la teoría monetarista. Desde su campaña, Miguel de la Madrid envió a los técnicos a instituciones que eran tradicionalmente políticas, relegándolos, provocando una ruptura con el partido y estableciendo alianzas con los burócratas políticos, quienes se convierten ya no sólo en el brazo económico-administrativo sino también político, en detrimento de instituciones como la Secretaría de Gobernación.

Miguel de la Madrid inició una serie de reformas económicas que rompían con el antiguo modelo de desarrollo. La privatización de empresas estatales comenzó durante ese sexenio. De la Madrid iniciará el proceso de desmantelamiento institucional que continuará con Salinas de Gortari.

Con Salinas como presidente, encumbra y sobresale de manera ya muy clara la élite tecnocrática. Los miembros del gabinete había presenciado los años del llamado *milagro mexicano*, pero también su derrumbe, por lo que el rechazo no sólo a las políticas llevadas a cabo durante aquel periodo, sino a la clase política que había encabezado ese modelo fue evidente. Si bien Salinas incorporó al gabinete a representantes de la clase política

²⁵⁷ Todavía en la actualidad podemos observar una diferencia clara entre los políticos tradicionales, los tecnócratas y el sector conservador que está en el poder, sin que predomine por completo alguno de ellos. El reflejo, sin duda, del momento político que estamos viviendo, el antiguo régimen que no muere, y el nuevo que no termina de nacer.

²⁵⁸ Así lo declara Miguel de la Madrid cuando afirma, después de la salida de Silva Herzog en la Secretaría de Hacienda “Preferí nombrar a Petricioli, quien yo sabía que tenía por temperamento un espíritu eminentemente negociador y que además llevaba una buena relación con Salinas de Gortari. Conscientemente, ratifiqué que el jefe de la política económica era Salinas de Gortari.” En Jorge Castañeda, *op. cit.*, p. 233

tradicional, estos quedaron relegados a cargos menores, exceptuando a Fernando Gutiérrez Barrios, quien estuvo en Gobernación.

El rechazo a la política y a su propio partido por parte de Salinas y sus colaboradores, la manifestaron desde el momento de la candidatura. Sin embargo, no tomó en cuenta que el PRI era fundamental para la obtención de votos y de control político, factura que tuvo que pagar el día de la elección; pues independientemente de la fractura que ya se había producido con la Corriente Democrática al interior del partido, permanecieron en este políticos tradicionales que sabían operar el sistema, tanto en campaña como el mismo día de la elección, sin embargo estos estuvieron marginados. La respuesta a ello la dio Bartlett quien “resignado e inevitablemente molesto [aseguró] ¡que consigan sus votos como puedan!”²⁵⁹ En esa frase se puede resumir las discrepancias existentes dentro del partido entre los tecnócratas y los políticos tradicionales. Las consecuencias fueron claras, ya que el círculo salinista, Camacho, Córdoba, Chirinos, etc., se preocuparon por los acuerdos cupulares, pero no así en los amarres básicos para ganar los votos.

De ahí surge la falta de legitimidad electoral, fantasma que estuvo presente durante todo el periodo de gobierno con Salinas, que si bien, intentó subsanar a lo largo de su gestión; se tuvo que enfrentar a la falta de legitimidad de origen junto con toda la élite tecnocrática. Esta ya nada tenía que ver con los grupos sociales con los que se relacionaba la vieja élite tradicional. Desde Miguel de la Madrid las carteras académicas, principalmente en el extranjero, contaban más que el origen social de los candidatos. La trayectoria dentro de algunos de los sectores o su cercanía a ellos por parte de la clase política mexicana no se había dado sólo como un medio para conseguir votos, o como un vehículo para llegar a puestos de poder, ese era un elemento, pero el más importante era para conseguir control político ya dentro del gobierno.

El camino por el que optó Salinas para conseguir legitimidad dentro de su gestión fue el acercamiento a la oposición: el PAN. Una oposición que parecía acercarse más a su proyecto de gobierno que su propio partido. El avance opositor durante ese periodo,

²⁵⁹ Jorge Castañeda, *op. cit.*, p. 540.

principalmente del PAN, se debió en parte a que pudo establecer una alianza entre ese instituto político y la nueva clase gobernante. De hecho, a largo plazo, el PAN será el partido que acoja a los tecnócratas. El avance electoral panista en los estados no fue el producto de una lucha social profunda con reivindicaciones de equidad y distribución del ingreso, la consigna panista era de apertura democrática, es decir, de oportunidad para poder ocupar los espacios de poder.

La tecnocracia encontró las condiciones propicias a nivel nacional e internacional para insertarse en el sistema político. El descrédito de los políticos tradicionales en la conducción de gobierno le daba la pauta a los jóvenes burócratas para probarse en el campo político. A nivel internacional la caída del régimen socialista terminaba con una época e indicaba el triunfo de un Estado capitalista liberal; la vorágine globalizadora comenzaba y sobre todo, el papel de la izquierda revolucionaria quedaba atrás para integrarla al proceso de competencia partidario-electoral.

El proceso que había sido impulsado desde la segunda mitad de la década de los ochenta fue acelerado en el sexenio de Salinas, tal fue el caso de las privatizaciones de la mayoría de las empresas que pertenecían al Estado, así como la implementación de reformas de tipo económico para liberalizar la economía y entrar en el juego de la libre competencia. Sin embargo, las reformas económicas no estuvieron a la par de una profunda reforma política, ésta la limitaron al ámbito de lo electoral, como una forma de recuperar legitimidad.

El llamado proceso modernizador fue un conjunto de reformas económicas y políticas de forma aislada y parciales sin un programa de acción o proyecto coherente a largo plazo. La lógica del grupo tecnocrático fue que las reformas económicas traerían crecimiento y bienestar económico y que ello permitiría llevar a cabo, después, la reforma política. Las consecuencias aún la padecemos, pues no bastaba con rechazar a las viejas y desgastadas instituciones sino plantear nuevas estructuras, instituciones y formas de relación políticas que las sustituyera.

La libre fuerza del mercado y el juego político democrático fueron los elementos primordiales que consideraron los modernizadores mexicanos para el funcionamiento del sistema, pero olvidaron algo fundamental que era el lazo entre Estado y sociedad y entre estos dos y el mercado. Ese es un tema urgente por resolver dentro de lo que han llamado la reforma del Estado, pues esta institución quedó desconectada de las bases sociales, con cada día más organizaciones sociales con demandas cada vez más específicas y partidos políticos incapaces de representarlos.

Paradójicamente, Salinas que se proclamó como el modernizador del país, llevó acabo prácticas políticas que distan mucho de ser modernas: utilizó al PRI como un mero instrumento electoral; con un enorme personalismo logró establecer relación con diversos grupos políticos a nivel local a través del Programa Nacional de Solidaridad, ignoró a gobernadores y presidentes municipales. “La negociación en “corto” sustituyó en gran medida a las instituciones políticas, de tal suerte que proliferaron los gobernadores interinos, las alianzas y negociaciones con diversos grupos”.²⁶⁰ La figura del gobernador quedó como un empleado más del gabinete ante el llamado de varios de estos a su gabinete a lo largo de su sexenio.

Las instituciones debilitadas fueron sustituidas con una excesiva intervención del presidente, pues ante la falta de reforma del PRI, el presidente siguió fungiendo como el primer elector y su equipo como los intermediarios entre los líderes locales y la presidencia, dejando de lado a las instituciones ya existentes como la Secretaría de Gobernación. Si bien Salinas incluyó a políticos tradicionales como Gutiérrez Barrios, Jorge de la Vega, Manuel Bartlett y Víctor Cervera, estos estuvieron de forma marginal en el gabinete, no por los puestos ocupados sino que, por ejemplo, Gutiérrez Barrios estuvo en Gobernación en un momento en que esa Secretaría había sido relegada en su capacidad de interlocución y las decisiones pasaban primero por la Oficina de la Presidencia para después, llegar al Presidente de la República, quien tenía la última palabra. La causa por la que habían sido incluidos en el gabinete esos personajes fue porque, frente a la crisis y ruptura provocada en

²⁶⁰ Silvia Gómez Tagle, “Reforma política, partidos y elecciones en el sexenio salinista”, en Henri Favre y Marie Lapante, *Le Mexique...op. cit.*, p. 382

1988, los tecnócratas no les quedó de otra que requerir de la asistencia y el respaldo de los políticos tradicionales pero sin dejar a ellos los elementos de control político.

Una forma de contrarrestar a los poderes tradicionales fue a través de la promoción de nuevos actores políticos, dándole espacios a la oposición, promoviendo lo que se dio a conocer como el nuevo sindicalismo, por ejemplo; o incentivando a nuevos empresarios, que por su inexperiencia llevarían al caos bancario de 1994; y más adelante, durante el gobierno de Zedillo con el incremento de la fuerza de los gobernadores, lo que ha provocado una gran dispersión de fuerzas locales y federales, no por el surgimiento de la pluralidad de voces, sino porque no existen medios o mecanismos de relación, de forma institucional, entre el régimen y estos poderes dispersos.

La estabilidad económica durante ese sexenio y ante la promesa de los beneficios que traería el Tratado de Libre Comercio, logró darle un respiro en el ejercicio de gobierno a Carlos Salinas. Sin embargo, esto se derrumbó en 1994, primero con la aparición del EZLN, los asesinatos políticos y al terminar el año, la grave crisis económica heredada a Zedillo.

Si el sexenio de Luis Echeverría y José López Portillo fueron de declive del modelo y de búsqueda de mecanismos para reactivar dicho modelo, estos terminaron abriendo el camino al grupo tecnocrático que, con Miguel de la Madrid, ocupó ya puestos estratégicos en el gobierno y organizó la administración con la ayuda de una estructura ya bien establecida como fue la SPP. Con Salinas de Gortari, los tecnócratas como grupo sólido y homogéneo logró desplazar a la vieja clase política tradicional y llevar a cabo un proyecto de gobierno tendiente a dismantelar el modelo estatista e introducir al país en la dinámica del libre mercado y del proceso de globalización.

El problema no estuvo en la crítica al desgastado sistema sino que no llevaron a cabo una reforma integral que sustituyera al antiguo régimen. Antes bien, siguieron utilizando los mecanismos del viejo sistema para llevar a cabo la reforma económica. Sin caer a cuenta que el antiguo modelo económico estaba sustentado en alianzas entre fuerzas económicas,

sociales y políticas y que, ante la caída del estatismo, estas se dispersarían. “En el Estado social autoritario la crisis de intervención en la economía y de benefacción se traduce en crisis del corporativismo autoritario que toma la forma de lucha democrática y anticorporativa.”²⁶¹ Sólo que la democracia fue tomada como la posibilidad de que nuevas fuerzas políticas puedan acceder al poder, sin más. Por ello, cada que cualquier político habla de democracia en México, alude al conjunto de instrumentos para la contienda electoral y casi nunca a la democracia como una forma de ejercer la ciudadanía en la práctica, con los medios e instrumentos para la participación política por el conjunto de ciudadanos.

Es así que tenemos que, para los años ochenta, el sistema político ya era dominado por una clase dirigente con características diferentes a la tradicionales, con formación académica en el extranjero, principalmente en economía y partidarios de la teoría monetarista. A nivel de régimen, ya existían problemas serios de legitimidad electoral y de origen, con una clase política ya totalmente alejada de los sectores sociales y con una intromisión excesiva por parte del Ejecutivo en los diferentes niveles de gobierno. Y finalmente, a nivel Estado, existía una seria crisis por todo el desarmado institucional, a través de las reformas llevadas a cabo con Salinas que no sólo desarticuló los lazos entre bases sociales y Estado sino que no las suplantó por alguna otra forma de interacción.

Para 1988 el comienzo de lo que será el desmantelamiento del Estado era evidente, a nivel de régimen político dicha transformación se había dado con la reforma al sector público con la formación de la SPP, y a nivel de relación Estado- mercado, con la nacionalización de la banca, para posteriormente llevar al proceso de privatización. Y aunque los tecnócratas fueron los impulsores de esa reforma, permanecieron y controlaron el gobierno, estos no lograron permanecer como grupo dominante en el poder en los siguientes sexenios, debido al personalismo de su líder, Carlos Salinas, y a la falta de mecanismos de reproducción de la nueva clase en el gobierno, pues si la Secretaría de Gobernación había fungido como la institución que formaba y de donde salía el futuro

²⁶¹ Enrique De la Garza Toledo, *Ascenso y crisis del Estado Social autoritario*, México, Colmex, p. 171

presidente, la SPP había sido la trinchera de los tecnócratas, pero para 1992 dicha institución ya había desaparecido.

A pesar de las críticas por parte de la oposición y de diferentes frentes ante las privatizaciones y la negociación del Tratado de Libre Comercio, la estabilidad económica había fungido como un contenedor ante la inconformidad. “La crisis del sistema político se precipitó en 1994 por la coincidencia de dos efectos contundentes: el agotamiento de las prácticas tradicionales de la clase política en el proceso de sucesión presidencial (ya que no se reformó el PRI) por una parte y el desquiciamiento que introdujo el estilo político de Salinas de Gortari, por la otra.”²⁶² La ruptura entre partido y presidente de la República, la ruptura de la clase política, el manejo de la presidencia como un instrumento al servicio de su persona por parte de Carlos Salinas, provocó que el conflicto chiapaneco se les fuera de las manos, o como dijo Rogelio Hernández: “La trama institucional del sistema se petrificó en la misma proporción en que la centralización política de la institución presidencial avanzó”²⁶³ En ese contexto ascendió al poder Ernesto Zedillo.

El destino de los tecnócratas para finales del sexenio de Salinas no era la permanencia de éstos o el relevo por otro grupo con idénticas características porque ya no contaba con un líder con el empuje de Salinas y porque el dominio y la hegemonía que ejerció este sobre el grupo impidió la regeneración de la élite tecnocrática. Los acontecimientos de 1994 enterró esa posibilidad para la formación del gabinete de Zedillo, lo que quedaron fueron fracciones de la clase gobernante y no una élite tecnocrática compacta.

La llegada de Zedillo a la presidencia se dio de una manera más casual que como un acto o proyecto a largo plazo, esto influyó en lo imprevisto de su gabinete, pues este se conformó por burócratas cuyas carreras las habían desarrollado en puestos de segundo nivel. Si Zedillo contaba con una formación académica en economía, con posgrado en la Universidad de Yale, lo cierto es que a lo largo de su paso por la administración pública no logró conformar un grupo político alrededor de él. Durante ese sexenio la élite tecnocrática

²⁶² Manuel Villa A., *op. cit.*, p.36.

²⁶³ Rogelio Hernández R. Y José Luis Reyna, “El riesgo de la ingobernabilidad de México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas”, en *op. cit.*, p. 517

se replegó a la zona de donde había surgido: las instituciones económicas. Sólo que ahora esas instituciones contaban con mayor fuerza debido al papel que juegan en el contexto de la globalidad.

Después de la crisis de 1994 quedó al descubierto lo endeble de la economía mexicana y la vulnerabilidad en la que se podía encontrar ante el nuevo contexto mundial, en donde los mercados internacionales se encontraban unidos. Esa crisis sirvió como un justificante para que el nuevo mandatario, Ernesto Zedillo, se desmarcara de su antecesor. De esa manera Zedillo no tenía una relación política ni con la clase política tradicional, ni con su partido, ni con su antecesor. Las alianzas que estableció fue con actores de instituciones internacionales, como el Fondo Monetario y el Banco Mundial y con los Estados Unidos, específicamente con el presidente, Bill Clinton, quienes otorgaron préstamos económicos considerables después de la crisis.

Por otro lado, mientras los tecnócratas fueron replegándose a las instituciones económicas, se fue dando un avance de la oposición en los estados y en el Congreso, el caso del PRD en el D.F. fue un ejemplo claro de ello. Una de las características de esos nuevos actores políticos que surgían en los estados fue su carácter local y en el caso del PAN, eran empresarios locales exitosos que decidieron participar en política. La apuesta por parte de Zedillo fue ceder en lo político a todos esos grupos para poder ganar estabilidad. De manera abierta Zedillo renuncia al partido como su gran aliado de gobierno.

Los triunfos por parte del PAN y PRD son sucesivos en los estados, municipios, hasta llegar al Congreso. Zedillo se asume como el demócrata que no impedirá el triunfo de la oposición, esa será la bandera que tomó Zedillo para gobernar: la democracia. La forma en la que se había producido su candidatura había sido en un contexto de incertidumbre absoluta por parte de la clase política. Sin embargo, ese elemento lo pudo contrarrestar con una elección bien cuidada y sin cuestionamientos, es decir logró obtener la legitimidad electoral. Ello sirvió de pretexto, también, para que Ernesto Zedillo argumentara que había sido electo por la mayoría de los ciudadanos y que, únicamente a estos les debía la elección, a nadie más, ni a su partido, ni a su antecesor, ni a los sectores sociales.

Los aliados de Zedillo estuvieron con su círculo cercano, muy cerrado, y en el exterior, en los organismos internacionales y el entonces presidente estadounidense Bill Clinton, quienes habían respondido con préstamos financieros después de la crisis económica de diciembre de 1994. El avance electoral de la oposición permitía que los cuestionamientos hacia Zedillo no fueran tan excesivos con lo que respecta al proceso de democratización.

Con el sexenio de Zedillo se cerró un ciclo del grupo tecnocrático que había entrado al poder en 1981 y que se había encumbrado en el sexenio de Salinas. El paradigma de Ernesto Zedillo fue dejar el mercado a sus libres fuerzas; y en el ámbito político al juego libre de la democracia, ello traería por si mismo nuevos actores y estabilidad. En realidad no existe un proyecto de nación, o una idea de reforma política profunda. Su visión de la democracia, no sólo de Zedillo sino de los miembros de la clase política hasta la actualidad, se remite a la existencia de pluralidad de partidos políticos.

El fortalecimiento de otros partidos, el surgimiento de nuevos actores con influencia y fuerza en los estados, el fortalecimiento de la figura de los gobernadores y la pérdida de liderazgo por parte del presidente de la República provocó lo que aún estamos viviendo, una dispersión de fuerzas con predominio local y un sinnúmero de actores con capacidad de ejercer presión hacia el centro, provocando conflictos que el sistema no puede absorber o darles solución rápidamente. El fortalecimiento del PAN y el PRD no trajo consigo un aumento en la capacidad de representar o aglutinar las diversas fuerzas nacionales, el primero de haber sido un partido que abrigó a los grupos de derecha con tradición católica, pasó a representar a empresarios locales con intereses particulares; mientras que el PRD, después de haberse constituido como un partido formado por una diversidad de grupos de izquierda con diferentes formas de acción e ideología, pasó a ser el refugio de priístas que por alguna razón no habían sido postulados como candidatos, es decir un partido sin una clara identidad. Por otra parte el PRI después de todo el proceso de finales de los ochenta y principios de los noventa, ante la cada vez más clara pérdida de hegemonía y mecanismos de representación de la sociedad, nunca se reformó. Después del sexenio de Salinas ya cuando los tecnócratas habían gobernado e introducido reformas al sistema, el PRI, en un

acto desesperado, reformó sus estatutos para que sus candidatos fueran militantes con trayectoria en el partido.

El PRI, a la vista de los tecnócratas, se había convertido en un obstáculo más que una institución indispensable para el ejercicio del gobierno; Salinas lo utilizó y lo desechó a su conveniencia, de cualquier manera él ya había formado una estructura personal no institucionalizada a su disposición, el Programa Nacional de Solidaridad; Zedillo se aprovechó de las inercias del sistema que dictaban la lealtad absoluta del partido al Presidente de la República, pero también observó el rechazo del PRI ante iniciativas como la de la reforma eléctrica. El PAN se había convertido en un partido importante para la aprobación de las reformas, ellos pugnaban por la libre competencia y el libre mercado, era pues un partido atractivo para continuar, y ya no dar marcha atrás a lo que ya habían establecido los tecnócratas.

En ese contexto se puede entender el triunfo del PAN en el año 2000, un avance electoral paulatino durante los años 90, pero también una opción de Zedillo de jugar la función histórica del demócrata que dio paso al triunfo de un partido diferente al suyo. El contexto actual nos indica que la derrota del PRI no significó la renovación de las instituciones políticas con las que funcionó el sistema, ni el surgimiento de un nuevo proyecto de nación en donde se establezcan las formas de relación que debe de tener el Estado, la sociedad y el mercado, los límites del presidencialismo, la relación de este con los demás poderes, los mecanismos de control político, etc.

La presidencia de Vicente Fox fue el reflejo, en su máxima expresión, de esa falta de visión, ya no digamos de Estado sino, de gobierno, confundiendo el caos y la dispersión con la democracia. El repliegue estratégico de los tecnócratas en la Secretaría de Hacienda, Banco de México, Secretaría de Comunicaciones, Secretaría de Economía, continuó. Esas áreas se convirtieron la zona de resguardo del nuevo modelo económico, desde allí se vigila y se cumplen de manera estricta las recomendaciones de organismos internacionales como el Fondo Monetario o el Banco Mundial, aunque esto parezca una frase de lugar común, en realidad los funcionarios cumplen como dogma de fe las recomendaciones de dichas

instituciones, así lo deja ver la designación del actual Secretario de Hacienda quien mencionó en primer lugar, en su lista de prioridades, adelgazar la burocracia gubernamental.

Para mediados de los años noventa a la tecnocracia ya no le importó apoderarse del Estado sino mantener en sus manos las instituciones dentro del él que le permitan el control económico y allí si la democracia no tiene cabida. El actual gobierno mantiene la misma línea, aunque a diferencia del gabinete de Vicente Fox, Calderón agrupó a un grupo mucho más conservador en todos los aspectos, en el área económica, política y social. El problema de legitimidad electoral al que se tiene que enfrentar Calderón se suma a las cuotas de poder que tiene que pagar a los diversos grupos que lo apoyaron para llegar a la presidencia. Como dice Jorge Zepeda, “Uno de los muchos problemas que enfrenta Calderón es la cantidad de actores políticos que se acreditan el mérito de su triunfo. Las televisoras, los organismos empresariales, el presidente del PAN y la maestra Elba Esther Gordillo, entre otros, dan por sentado que Felipe no estaría en Los Pinos si no fuera por su apoyo. Fue tan escaso el margen de triunfo que arrojó el 2 de julio, que probablemente todos ellos tengan razón.”²⁶⁴ El control de esos poderes dispersos será una de las principales tareas de este presidente y de los que lo sucedan, pero ello se tiene que dar dentro de una reforma integral, la llamada reforma de Estado.

Como pudimos observar a lo largo de este trabajo, el surgimiento de la tecnocracia se dio a la par del desgaste del modelo estatista y al incremento de la desconfianza hacia el PRI y los políticos tradicionales que habían sostenido dicho proyecto. Durante el gobierno de Luis Echeverría ya se habían manifestado los síntomas de ese desgaste y para el siguiente sexenio se le dio a los tecnócratas la estructura institucional como base y apuntalamiento. Durante los siguientes dos sexenios, los tecnócratas encumbraron en el poder político y durante su estancia allí modificaron las reglas bajo las que había funcionado el Estado revolucionario desde su consolidación en los años 40. El personalismo con el que actuó Carlos Salinas y la falta de consolidación de su proyecto a través de instituciones, provocó que la élite tecnocrática no se reprodujera como tal, y para

²⁶⁴ Jorge Zepeda, “¿Qué hacemos con Elba Esther?”, en *El Universal*, 07 enero de 2007.

finales de su sexenio, la crisis política se puso de manifiesto, poniendo en cuestión el liderazgo y la continuidad de dicha élite. Con Ernesto Zedillo la crisis política y económica echaron por la borda las expectativas que habían construido durante el sexenio anterior, sobre desarrollo económico. Zedillo ya no contaba con un grupo sólido y homogéneo como el de su antecesor por lo que optó por apostar al juego democrático, seguir las reglas del libre mercado y fungir como un hombre demócrata que daría paso a la oposición. Para ese momento, el PAN garantizaba más el proyecto neoliberal que el PRI.

Los tecnócratas regresaron a instituciones que fungirán como su zona de seguridad en el nuevo contexto de la globalidad, como son Hacienda, Economía, Comunicaciones, Banco de México, Energía. Independientemente del gobierno que llegue a la Presidencia, dichas instituciones están bajo su resguardo; el campo político no les interesa, más bien nunca les interesó sino fuera como un mero instrumento para sus objetivos económicos. Lo que no logran percibir es que el modelo económico anterior estaba fundado en bases sociales que les daba estabilidad e interacción con la ciudadanía. Si dicha forma de relación política era arcaica y autoritaria, lo cierto es que nunca plantearon sustituirlas por algo nuevo.

El ciclo de la tecnocracia como clase gobernante, apoderada de las instituciones del Estado, terminó pero su influencia dentro del Estado no, pues continúan en zonas de influencia bien definidas y estratégicas para el funcionamiento de éste. El repliegue de los tecnócratas en las instituciones ya mencionadas, se da dentro de un contexto internacional en el que dichas instituciones son fundamentales, ya no sólo al interior del estado, sino en el ámbito mundial, como custodios del modelo económico prevaleciente, el neoliberalismo. Desde dichas instituciones la tecnocracia puede planear y asignar recursos, así como entablar negociaciones con las instituciones internacionales. La élite tecnocrática dejó tras de sí una serie de reformas y desmantelamiento institucional en el Estado mexicano sin proponer algo diferente. El modelo neoliberal en México, está basado sobre las estructuras del antiguo entramado institucional por lo que existen aún muchos pendientes en el campo político.

BIBLIOGRAFÍA:

ACEVEDO De Silva, María Guadalupe, “Crisis del desarrollismo y transformación del aparato estatal: México 1970-1975”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XXI, 82, octubre-diciembre de 1975, 133-163.

AGUILAR Camín, Héctor, “Zedillo y el PRI” en *Proceso* No. 1085, 17 de agosto de 1997.

ARGÜELLES, A y M. Villa, *México: el voto por la democracia*, Porrúa México, 1994.

AZIZ Nassif, Alberto (coord.), *México al inicio del siglo XXI, Democracia, ciudadanía y desarrollo*, CIESAS-Porrúa, México, 2003.

BABB, Sarah, *Proyecto México: los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, FCE, 2003.

BABB, Sarah, “Los profesionistas en el Gobierno y el problema de la tecnocracia: El caso de los economistas en México” en *Revista de Estudios sociológicos*, México, Colmex, Vol. XVI, núm. 48, septiembre-diciembre, 1988.

BALLINAS Valdés, Christopher. *La tecnoburocratización d la élite gubernamental mexicana, 1970-1994*, FCP y S, México, 1998, Tesis de licenciatura, 126p.

BASAÑEZ, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*, S.XXI, 1983.

BASAÑEZ, Miguel, *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*, S.XXI, México, 1990.

BORGE, Tomás, *Salinas, los dilemas de la modernidad*, S.XXI, México, 1993.

BRAVO-Ahuja, Marcela, Carlos Sirvent, “La élite política en México” en Germán Pérez y Samuel León, *17 ángulos de un sexenio*, México, Plaza y Valdés, 1987.

CALVA, José Luis (coord.), *Liberalización de los mercados financieros*, Juan Pablós ed./UACJ, AMUCS, México, 1996.

CAMP, Roderic Ai, *La formación de un gobernante: la socialización de los líderes políticos en el México post- revolucionario*, México, FCE, 1981, 276p.

CAMP, Roderic Ai, *Reclutamiento político en México*, México, Siglo XXI, 1996, 342p.

CAMP, Roderic Ai, *Memorias de un político mexicano*, México, FCE, 1988, 204p.

CAMP, Roderic Ai, *Biografías de políticos mexicanos, 1935-198*, México, FCE, 1992. 779pp.

CAMP, Roderic Ai, *Los empresarios y la política en México. Una visión contemporánea*, México, FCE, 1990.

CASAR, Maria Amparo, Wilson Peres, *Estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?*, S.XXI, México, 1988.

CASAR, Maria Amparo, “El Congreso del 6 de julio” en Luis Salazar (coord.) *1997 Elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena, México, 1998.

CASTAÑEDA, Jorge, *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, ed. Punto de lectura, México, 2000.

CASTELAZO, J., *Nuestra clase gobernante*, FCPyS/CIAP, 1984, 460 p.

CENTENO, M.A., *Democracy within reason. Technocratic Revolution in Mexico*, The Pennsylvania State University, U.S. 1994.

COOK, María Lorena, Kevin J. Middlebrook, Juan Molinar Horcasitas (editores), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Cal y Arena, México, 1996.

CÓRDOBA, José, “Diez lecciones de la reforma económica mexicana”, en *Nexos*, vol. 14, febrero de 1991, p. 31-48.

CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Era, México, 1972.

CÓRDOVA, Arnaldo, “Las reformas sociales y la tecnocratización del estado mexicano” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 70, Octubre de 1972, p. 61-92.

CORDERA, Rolando y Carlos Tello, *México: La disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*. México, Siglo XXI, 1989, 149p.

CORNELIUS, Wayne, “Diseño de política social para la economía liberalizada en México” en Riordan Roett (comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*, S.XXI, México, 1996.

CRESPO, José Antonio, “Crisis económica: crisis de legitimidad” en Bazdrech, Carlos, et. al., *México: auge, crisis y ajuste*, FCE, México.

CHÁVEZ, Elías, “Primero los militares, luego los civiles; ahora a salvar la nave los financieros”, en *Proceso*, No. 321, Diciembre 31, 1982, p. 7-9.

DE LA MADRID, Miguel, *La política de la renovación*, ed. Diana, México, 1988.

DRESSER, Denise, “Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad” en *El Cotidiano*, No. 49, UAM-X, México, julio-agosto, 1992.

DRESSER, Denise, “Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México” en: Maria Lorena Cook, et. al. (editores) *Las dimensiones política de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996.

EASTON, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

ELIZONDO Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif (comp.) *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México, 2002.

FAVRE, Henri; Marie Lapante, *Le mexique, de la réforme neoliberal à la contre-revolution. La présidence de Carlos Salinas de Gortari. 1988-1994*, L’Harmattan, Francia, 1997.

GARZA Toledo, Enrique de la, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario. Estado y acumulación del capital en México*, Colmex, México 1988.

GORDON R., Sara, “La política social y el Programa Nacional de Solidaridad” en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, Abril-junio de 1993, p. 351-366.

GUTIÉRREZ Garza, Esthela, (coord. gral.), *El debate nacional. T.3.- El futuro económico de la Nación*, Diana/UANL/FFL, México, 1997.

HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio. “Los hombres del presidente De la Madrid”. En *Foro Internacional*, Vol. XXVIII, No. 2, julio-septiembre de 1987.

HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio “La administración al servicio de la política: La Secretaría de Programación y Presupuesto”. En *Foro Internacional*. Vol. XXXIII, No. 1, Enero-marzo de 1993.

HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio, *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982*, México, FLACSO, 1985.

HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio “Presidencialismo y élite en el cambio político en México” en *Política y Gobierno*, No1, Vol. V, CIDE, primer semestre de 1998.

HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio, “La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento”, en *Foro Internacional*, Vol. XL, No. 2, abril-junio 2000.

HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio, “El riesgo de la ingobernabilidad de México: los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas”, en *Estudios Sociológicos*, Colmex, México, vol. XII, núm. 36, 1994.

HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio, “Ernesto Zedillo. La presidencia contenida” en *Foro Internacional*, XLIII, No. 1, enero-marzo 2003, p. 39-69.

HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio, “La división de la élite política mexicana”, en Carlos Brazdrecht, et. al, (comp.) *México, auge y ajuste*, v.1, FCE, México, 1992.

HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982*, FLACSO-Porrúa, México, 1988.

HUERTA González, Arturo, *El debate del Fobaproa. Orígenes y consecuencia del "rescate bancario"*, Diana, 1998.

HUNTINGTON, Samuel, Michel Crozier, Joji, Watanaki, "La gobernabilidad de la democracia. Informe del Grupo Trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral", versión en español en, *Cuadernos Semestrales Estados Unidos. Perspectiva latinoamericana*, núm. 2-3, CIDE, México, 1977.

LABASTIDA Martín del Campo, Julio, "El régimen de Echeverría; perspectivas de cambio en la estrategia de desarrollo y en la estructura de poder" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 34, julio-diciembre, 1972.

LABASTIDA Del Campo, Julio, "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", en *El perfil de México en los años 80*, S.XXI. ed., México, 1974.

LANGSTON, Joy, "The role of the political groups in the sucesión process", en *Cuadernos de trabajo*, No. 19, CIDE, México, 1994.

LANGSTON, Joy, "Why rules matter: Changes in candidate selection in Mexico's PRI, 1988-2000" en *Journal of latinoamerican studies*, Cambridge University Press, Inglaterra, Agosto 2001.

LANGSTON, Joy, "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de diputados" Carlos Elizondo Mayer –Serra y Benito Nacif (comp.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México, 2002, 387-430.

LERNER, Bertha, "La tecnocracia en México: ni un embrión, ni garantía de profesionalismo (una crítica a Roderic Ai Camp)" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 45, núm. 3, julio-septiembre, 1983.

LINDAU, Juan David, *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1992, 166p.

LOAEZA, Soledad; Rafael Segovia (comp.), *La vida política mexicana en la crisis*, Colmex, México, 1987.

LUNA Ledesma, Matilde, *Los empresarios y el cambio político. México 1970-1987*, ed. Era, IIS-UNAM, México, 1992.

LUSTING, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, Colmex/ FCE, México, 1994.

MARÍN, Carlos, "Seis años en busca del rumbo y del equipo", en *Proceso*, núm 314, 8 de noviembre de 1986.

- MEDINA Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, FCE, México, 1994.
- MEDINA Viedas, Jorge, *Elites y democracia en México*, Cal y arena, 1998, 470 p.
- MEYNAUD, Jean, *Problemas ideológicos del siglo XX: El destino de las ideologías y tecnocracia y política*, Barcelona, Ariel, 1964.
- MORALES Camarena, Francisco, *La tecnocracia en México: Las actitudes políticas de los funcionarios públicos*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Editorial cambio XXI, 1994, 225 p.
- MOSCA, Gaetano, *La clase política*, México, FCE, 1ª ed., 1984, 350 p.
- ORTIZ Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, Colmex-FCE, México, 1998.
- OSORIO, Jaime, *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*, México, FCE, 2004.
- OTÉYZA, José Andrés de, "Presentación" en *Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982*, México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, 1979.
- PÉREZ, Germán y Samuel León (coord.), *17 ángulos de un sexenio*, Plaza y Valdés-FCPyS, México, 1987.
- PÉREZ, Germán y Rosa María Mirón, "López Portillo: un sexenio de auge y crisis" en Cristina Puga, et. al., *Evolución del Estado mexicano*, t.3, El Caballito, México, 1986, p. 189-267.
- Presidencia de la República, *¿Quién es quien en la administración pública en México?*, Dirección general de comunicación social de la Presidencia de la República, México, 1982.
- Presidencia de la República, *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, México, Unidad de la Crónica Presidencial, 1989.
- REYES Del Campillo, Juan, "La disputa por las gubernaturas" en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif (comp.) *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México, 2002.
- REVELES Vázquez, Francisco (coord.), *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*, UNAM-Gernika, México, 2003, 483p.
- REVELES Vázquez, Francisco (coord.), *Partido Acción Nacional: Los signos de su institucionalización*, México, FCPyS- UNAM-Gernika, 2002.
- ROETT, Riordan, *La liberalización económica y política de México*, S.XXI, México, 1993.

ROUSSEAU, Isabelle, *Transformations politiques et économiques au mexique, 1970-1995. Les élites gouvernementales, leurs stratégies et le rôle du Secrétariat d'État au Plan et au Budget*, Tesis para obtener el grado de doctora en sociología, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Francia, 1997. 659p.

ROUSSEAU, Isabelle, *México ¿Una revolución silenciosa? 1970-1995. Elites gubernamentales y proyecto de modernización*, México, COLMEX, 2001, 536p.

ROUSSEAU, Isabelle, "Tecnocracia en el poder. Redefinición del espacio público", en *TRACE. Centre d'études mexicaines et centroamericaines*, Núm. 23, México, 1993.

RUBIO, Luis, "El Estado salinista", en *Nexos*, Vol. XIII, No. 145, enero de 1990, p. 39-40.

RUSSEL, Phillip, *Mexico under Salinas*, Mexico Resource Center, Austin Texas, Estados Unidos, 1994.

SALINAS De Gortari, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza & Janes, México, 2000.

SAMSTAD, James G. y Ruth Berins Collier, "El movimiento obrero y la reforma estructural", en Riordan Roett (comp.) *El desafío institucional en México*, S. XXI, México, 1996.

Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Global de Desarrollo" en *Decreto promulgada el Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México, 1980.

SEGOVIA, Rafael y Soledad Loaeza, *La vida política mexicana en crisis*, Colmex, México, 1987.

SIRVENT, Carlos, (coord.) *Partidos políticos y procesos electorales en México*, Porrúa-FCPYS, México, 2002.

SIRVENT, Carlos, "Apuntes para el estudio de la burocracia mexicana", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, FCPyS, México, enero-marzo 1985.

SIRVENT, Carlos, *La burocracia política central en el sistema de dominación mexicano*, Tesis de doctorado, FCPyS, 1975.

SMITH, Peter. *Los laberintos del poder: El reclutamiento de las élites políticas en México*. México, UAM-X, 1991.

SOLIS de Alba, Ana Alicia; Enrique García Márquez y Max Ortega (coord.), *El último gobierno del PRI. Balance del sexenio zedillista*, Itaca, México, 2000.

SOLIS Rosales, Ricardo (coord.), *Del Fobaproa al IPAB. Testimonios, análisis y propuestas*, UAM-Plaza y Valdés, México, 2000.

SUÁREZ Farías, Francisco J., *Elite, tecnocracia y movilidad política en México, (1976-1984) (análisis de un grupo gobernante)*. México, UAM- Xochimilco.

Talleres Gráficos de la nación, *Discursos pronunciados por el Licenciado José López Portillo: 1976-1977*, México, 1977.

TELLO, Carlos. *La política económica en México, 1970-1976*. México, S. XXI, 1980.

TREJO Delarbre, Raúl, *Los mil días de Carlos Salinas*, El Nacional, México, 1991.

TREJO Romo, Pablo, Las normas violadas. ¿Hacia dónde se conduce el cambio?, en *El Universal*, 9 de Diciembre de 1994.

VERNON, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles representados por los sectores públicos y privado*, Ed. Diana, México, 1966.

VILLA Aguilera, Manuel, *Los años furiosos: 1994. La reforma del Estado y el futuro de México*, Porrúa, México, 1996, 183p.

VILLA Aguilera, Manuel, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, UNAM-Porrúa, México, 1987.

VILLA Aguilera, Manuel, “Las bases del Estado mexicano y su problemática actual” en *El perfil de México en 1980*, t.3, IIS-UNAM-S.XXI, México.

Unidad de la crónica presidencial, Presidencia de la República, *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, México, 1982.

Unidad de la Crónica Presidencial, *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, México, 1989.

WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*, FCE, México, 2ª. Edición, 1964, cap. I y III.

WOLDENBERG, José y Mario Huacuja, “El sexenio de Luis Echeverría”, en Rosa María Mirón Lince (coord.), *Evolución del Estado mexicano*, t.3, Consolidación 1940-1983, El Caballito, México, 1991.

WITHEHEAD, Lawrence, “La política económica del sexenio de Echeverría: ¿qué salió mal y por qué?” en Foro Internacional, vol. XX, núm.3, enero-marzo, 1980, Colmex, México.

ZERMEÑO López, Felipe, “Desarrollo y estancamiento agrícola: nueva política rural y Tratado de Libre Comercio” en Esthela Gutiérrez Garza (coord. gral.) *El debate nacional. T.3 El futuro económico de la nación*, Diana-UANL, México, 1998.

ZAMITIZ Héctor, “La XVI Asamblea Nacional del PRI” en *Estudios Políticos*, No. 2, enero-marzo 1994.