

Los efectos de la globalización en la estructura de poder en México

Larissa Adler Lomnitz

Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción. Lo formal y lo real.

De acuerdo con su Constitución Política, México es una “República representativa, democrática y federal”. Establece el principio de la separación de poderes al dividir el ejercicio del “Supremo Poder de la Federación” en sus ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial. El ejercicio del Poder Ejecutivo reside en el Presidente, electo por votación directa para un período de seis años sin posibilidad de reelección y quien dispone de la facultad exclusiva para nombrar al gabinete. El poder ejecutivo reside en el Congreso de la Unión, compuesto por una Cámara de Diputados y otra de Senadores; y el poder judicial es ejercido por la Suprema Corte de Justicia. En resumen, México tiene las instituciones formales que caracterizan a varias de las democracias modernas de variante presidencial, cuyo modelo originario se encuentra en la constitución política de los Estados Unidos. Una comentarista reseña al respecto: “En sus aspectos generales, México comparte con otros países la estructura política formal. Pero a esta estructura política formal la cultura política mexicana otorga un contenido funcional particular, derivado de un estilo político propio, distinto al de aquellos países en que se inspira” (García Castro, 1997: 32). La operación del sistema político mexicano contiene una serie de reglas informales y de características culturales que le dan al régimen un carácter distinto al prescrito por la regla.

La estructura política de México es consecuencia de una estructura social, que puede ser descrita como un sistema de dominación o estructura autoritaria basada en entidades piramidales corporativas llamadas sectores y divididos de acuerdo con su papel funcional: el sector público, que incluye la burocracia administrativa y las empresas de propiedad estatal con sus organismos conexos; el sector privado, que comprende a la burguesía nacional con sus aliados, sus clientes y empleados, y el comercio y las profesiones con sus organismos gremiales respectivos; el sector laboral compuesto por las confederaciones sindicales obreras, campesinas y populares; y, últimamente, el sector informal, que se inte-

gra con los trabajadores subempleados y ocasionales que carecen de estabilidad laboral y de seguridad social así como de poder de negociación. La participación de cada individuo en los recursos del sistema está determinada por su posición sectorial, su nivel en la jerarquía y su modo de articulación (formal o informal) al sector. Todos los sectores se han solidarizado con el sistema político vigente y han estado comprometidos con una ideología que preconiza el control estatal como base económica, política y hasta moral de la existencia nacional. Los grupos dominantes están organizados en dos sectores que a veces compiten y a veces cooperan por el control del sistema, ambos organizados jerárquicamente: el público y el privado. Sobreponiéndose a su rivalidad, ambos sectores, así como los líderes del sector laboral, han estado interesados primordialmente en la continuidad del sistema como tal. En la cumbre del sector público existe una élite de poder integrada por el presidente de la República, los miembros del gabinete y otros altos funcionarios, cuyos recursos políticos se miden a través de su poder de decisión o influencia y por el número de subordinados que controlan (Smith, 1979: 317-318). Junto con ello, se da una intrincada madeja de redes sociales basadas en parentesco y amistad, a través de las cuales circula información, bienes y servicios intercambiados en canales horizontales de reciprocidad, dentro y entre los sectores.

En el presente artículo discutiremos cómo estas características han incidido en la estructura tradicional del sistema político mexicano, para después hacer algunas observaciones sobre los cambios que hasta la fecha han venido aparejados con el proceso de apertura económica.

I. La presidencia y el partido.

A partir de la revolución mexicana (1910-1920) se estableció el sistema político que rige al país actualmente, y que ha consistido en un partido mayoritario que a lo largo de su historia ha pasado por dos refundaciones con sus consiguientes cambios en las siglas (PNR-PRM-PRI) y un presidente fuerte no reelegible, lo que garantizaría la continuidad del sistema y los cambios que permitieran su adaptación a las condiciones cambiantes del entorno.

A fin de cancelar la posibilidad de que un hombre se perpetuara en el poder a la manera de Porfirio Díaz (quien ejerció una dictadura durante los períodos 1876-1880 y 1884-1910) y para evitar que el cambio resquebrajara la estabilidad tal como había acontecido durante gran parte del siglo XIX, después de la Revolución Mexicana se crearon instituciones firmes y mecanismos capaces de

mantener la estabilidad y a la vez permitir el cambio de gobierno. El sistema político sustituyó la competencia por el poder por la repartición del mismo de acuerdo con la fuerza relativa de cada grupo (Heredia, 1994: 11). El eje articulador del sistema estaría en manos del *presidente* y sus redes de poder legitimados con amplios poderes legales y extralegales y un *partido* que transfería la lucha por el poder entre los distintos grupos a su interior.

La alianza que dio forma al partido se componía de una red de caciques locales a la que se fueron incorporando los pequeños partidos diseminados por el país al igual que los líderes y grupos que aún mantenían sus cotos de poder regional. Se trataba de una “confederación de caciques” en la que cada uno de sus miembros debía reconocer en el Presidente al representante del gobierno federal y al árbitro supremo. Entre el cacique y sus bases de apoyo se había establecido una relación que ponía el acento, más que en la coerción, en el intercambio informal entre individuos de poder y riqueza desiguales. La base de sustentación del partido era entonces una imponente pirámide de clientelas que comenzaba en la localidad y que terminaba en la presidencia. Quedaban así asentados los fundamentos de lo que sería por mucho tiempo el partido oficial: una red de poderes de caciques políticos unificados por lealtades y una organización corporativa a nivel nacional que integraba a los diversos sectores sociales en una pirámide cuyo máxima autoridad era el Presidente de la República.

Para el funcionamiento de este intercambio clientelar y el reconocimiento del arbitraje del presidente era indispensable la rotación regular en el poder de camarillas (o redes) y, a la vez, que el partido oficial no estuviese sometido a la competencia electoral y con ello a la posibilidad de perder el poder. Así, el partido que resultó de esta confederación de redes regionales y locales, sectores, etc. tuvo la función de movilizar a la población para el voto, recurriendo a la cooptación y al fraude cuando fuera necesario para evitar que grupos de la oposición llegasen a obtener el triunfo electoral.

Es de interés notar la intención permanente de mantener siempre la forma legal del sistema, incluyendo elecciones, la existencia de partidos de oposición, y la existencia constitucional de *checks and balances* entre los tres poderes. La existencia de mecanismos legales combinada con un régimen político no competitivo resultó en lo que Sartori llama un “sistema de partido hegemónico”, no sujeto a la alternancia en el gobierno (1976: 381-385). Así, el predominio del ejecutivo no consistiría en una violación a la norma legal en la medida en que siempre contara con una mayoría parlamentaria. Las elecciones, entonces, no han servido como procedimiento para decidir quién o quienes gobernarían; servían más bien para dar legitimidad democrática a un régimen cerrado y autoritario y

cumplían con una función simbólica centrada en la campaña, en la que el paso del candidato oficial por cada región activaba los pactos federal y sectorial, así como el funcionamiento de las redes verticales, y el intercambio de favores y la alianza entre líderes (Lomnitz, Lomnitz Adler y Adler, 1994).

El espacio por excelencia de la negociación entre el presidente y el partido ha sido el de la sucesión presidencial, porque en la manera como se resuelve el cambio de gobierno se encuentra una de las claves de la estabilidad política. Así, desde un comienzo se idearon los mecanismos capaces de contener la disputa por el poder; garantizando la alternancia en el máximo puesto de las diferentes redes de poder (o camarillas) que componen el partido, sin dejar por ello de asegurar la continuidad de la familia revolucionaria. Se trata de una serie de acuerdos informales que tienen que ser acatados por todos aquellos que quieran permanecer dentro del juego político: éstos están obligados a seguir las orientaciones del presidente, “jefe máximo de la Revolución”, y apoyar al candidato presidencial que éste designe; el candidato debía salir de las filas del partido para convertirse automáticamente en su máximo jefe; un nuevo grupo se convierte en la red de poder del presidente mientras que los otros pueden abastecer los cuadros de la administración pública nacional y regional, o bien, esperar pacientemente la llegada del siguiente sexenio y con ello la posibilidad de acceder al poder como parte de la red de hombres del nuevo presidente. Entonces, la forma para lograr el cambio dentro de la continuidad y, en consecuencia, la garantía de la estabilidad política, radicaba en seguir las reglas que permiten la recomposición periódica y ordenada de la burocracia política (el principio del péndulo).

El partido es el encargado de asegurar la *continuidad* de la estructura de poder, de la burocracia partidaria y de los postulados ideológicos de la Revolución Mexicana mientras que el presidente, sometido al principio de no reelección, representaría el *cambio* de hombres, estilos y programas de gobierno. Así, un partido aglutinador de la mayor parte de las fuerzas políticas aseguraría la permanencia en el poder de la *familia revolucionaria*, mientras que el presidente garantizaría el cambio de individuos en los máximos puestos políticos. De ahí que una de las llaves para explicar la estabilidad política radique precisamente en los mecanismos que han garantizado la alternancia en el poder de las distintas redes que conforman el partido. Aún habiendo alternancia de redes, se ha mantenido durante décadas el consenso ideológico del partido: un partido laborista y nacionalista, apoyando un proyecto industrial-proteccionista en el que el Estado sería rector, pero dejando a la iniciativa privada ciertas funciones productivas, y a la vez asegurando a las clases populares cierto nivel de bienestar

(sobre todo a través de la salud y la educación). Como resultado, el Estado creció desmesuradamente y la presidencia centralizó funciones con un poder casi absoluto, puesto que, teniendo el partido la mayoría en las cámaras y en el poder judicial, el presidente no tenía contrapesos a su acción. El límite de ese poder absoluto se da en la cláusula casi sagrada mexicana de la no-reelección, lo cual garantizaba no sólo un cambio de redes en el control, sino también en la orientación de las políticas públicas, aunque dentro de los márgenes del consenso ideológico arriba señalado.

Así, el orden institucional surgido de la revolución buscaba concentrar el poder en el Ejecutivo y en las agencias ligadas directamente al presidente, mientras que el partido, convertido en una maquinaria puramente electoral, carece de autonomía frente al poder del presidente. Es posible afirmar que el sistema político quedó dividido entre los hombres de confianza del presidente y los hombres del partido u hombres del sistema. Mientras que los hombres de confianza forman el círculo más íntimo del presidente¹, los hombres del sistema constituyen la llave de comunicación entre el presidente, los grupos excluidos de su círculo inmediato y las bases partidarias. Esta distinción ofrece la posibilidad analítica de contemplar los mecanismos que permiten a los miembros de la élite y de la clase política transitar de un lado a otro. Después de todo, al entrar un nuevo candidato, éste no puede ocupar todos los puestos importantes del gobierno con gente de su confianza; necesita de la colaboración de algunos miembros del partido, los únicos que de hecho pueden mantener el apoyo de los grupos políticamente desfavorecidos y negociar con los sectores importantes de la población. Por eso, en tiempos de sucesión presidencial los hombres del sistema buscan conseguir mayor cercanía con el presidente entrante hasta identificarse con el nuevo régimen, mientras que los hombres de confianza del presidente pueden pasar a formar parte del sistema a medida que el presidente se acerca a la designación de su sucesor².

El máximo poder del presidente se expresa en su capacidad para elegir a su sucesor (lo que se conoce como el *dedazo*). En el folklore político mexicano no hay duda que es el mismo presidente el que decide, aunque no se descarta la posibilidad de que llegue a esa decisión después de tomar en cuenta las presiones de diferentes grupos políticos y económicos. Se puede hablar así de la *autonomía presidencial* en el control de la sucesión: hasta ahora ha resultado incuestionable el hecho de que la designación final del sucesor correspondía *exclusivamente* al presidente³. Mientras el presidente decide quién lo sucederá en el poder, los actores políticos deben mostrar absoluta disciplina. A este acto de supremo poder le sigue la pérdida del mismo; el candidato (el *tapado*) pasa a primera plana

mientras que el presidente debería dedicarse a terminar los principales asuntos de su administración. No todos los presidentes logran aceptar el tránsito de todopoderoso a ex-presidente; por ello, aparentemente, al seleccionar a su sucesor el presidente tomaría en cuenta la lealtad personal o política que éste le garantizaría para así mantener influencia sobre el nuevo presidente.

De acuerdo con sus estatutos (PRI, 1987) uno o varios de los sectores del partido anuncian al precandidato de su preferencia y la candidatura es oficializada a través de una serie de asambleas públicas. En realidad, es de conocimiento público que la “elección” del candidato por parte del partido no es más que la ratificación de una selección hecha antes por el presidente. Así, el *tapadismo*, el *candidato único*, y el *voto unánime* se consagrarían como las reglas claves del proceso sucesorio y, a la vez, como las máximas prácticas de un régimen autoritario. Cubiertas por un misterio impenetrable, las sucesiones presidenciales han sido, en palabras del historiador Cosío Villegas, “embriagadoramente soporíferas, reducidas, como estuvieron, a adivinar quién sería el Tapado”(Cosío Villegas, 1975: 82).

La creciente centralización de las decisiones políticas en manos de la presidencia y sus hombres redujo los márgenes de la movilidad burocrática y convirtió a la disciplina en la sustancia del juego sucesorio. Sin embargo, ello no significó que el ritual, a través del cual la clase política se recomponía y negociaba con los diferentes grupos sociales, dejara de celebrarse. En efecto, cada seis años un aspirante, entre otros, es señalado por el presidente; asimismo, cada seis años, el partido, con sus corporaciones y sus órganos electorales, es el encargado de legitimar la designación hecha por el presidente. Pese a las restricciones impuestas a la negociación en los altos niveles políticos, la estabilidad se sostiene en los mecanismos que permiten la recomposición, ahora relativa, de la burocracia, así como en un ritual todavía capaz de ordenar a la clase política y legitimar la estructura de poder.

II. La burocracia

En la estructura del poder ejecutivo hay que diferenciar entre los altos cargos ocupados por “personas de confianza” y que normalmente cambian de posición con cada sexenio y una masa de varios millones de empleados públicos que generalmente ocupan plazas estables y cuyo control se realiza a través de las organizaciones sindicales. Este personal correspondería a lo que en otros países se conoce como *civil service*, con la salvedad de que su nivel de preparación y

eficiencia no corresponde a lo que se entiende con ese término. Es en el primer grupo en donde están los verdaderos *decision makers* del Estado, encabezados por el presidente de la república. El nuevo presidente procede, al tomar posesión, a nombrar su gabinete y los principales puestos directivos de control de la administración. El poder del presidente y sus compromisos con el presidente anterior y con grupos de influencia determinan la proporción de gente de su confianza y leal a sus ideas que estará en condiciones de nombrar. De esta manera, los nombramientos pueden ser vistos como un indicador del poder relativo con el que llega el nuevo presidente.

Este mismo modelo o proceso se repite en todos los niveles del sector confianza. Un secretario de estado nombra a sus subsecretarios con la anuencia del presidente; pero nuevamente su cercanía al presidente (su fuerza) puede ser medida por el número de subsecretarios de su confianza, así los secretarios fuertes generalmente eligen a tres de cuatro subsecretarios; el cuarto, generalmente, le es impuesto por el presidente. Por el contrario, si se trata de un secretario que no es de la confianza del presidente, éste con suerte podía nombrar a uno de los varios subsecretarios. Es de esta forma que, si bien es cierto que los compromisos previos del presidente entrante lo llevan a incluir en su equipo de trabajo a gente que puede limitar su poder, el presidente, a su vez, tiene la capacidad de neutralizar a estos funcionarios imponiéndoles como subsecretarios a gente de su confianza. Pasados dos o tres años de la administración, el presidente ya estará en condiciones de deshacerse de los funcionarios que le habían sido impuestos⁴. Esta sucesión de nombramientos forma una “cascada” en la que en cada nivel interviene el presidente en forma directa o indirecta, de tal forma que cada administración muestra un estilo característico que refleja la intención de políticas públicas que el presidente quiere imprimir a su administración. De esta forma, el poder ejecutivo introduce directamente las características que moldean a la dirigencia nacional mexicana durante el sexenio. Dada la tendencia a reclutar a discípulos con las características que se valoran, y como por lo regular los equipos de trabajo son conformados desde los estudios en la universidad, para después seguir haciendo carrera juntos en la administración pública, tenemos entonces una tendencia a la homogeneidad de patrones en el poder ejecutivo y hacia la reproducción de los mismos (Camp, 1996: 282-284).

Con el cambio de presidente se produce, entonces, una movilización y cambio de individuos en los niveles superiores de la administración, mientras que en los niveles inferiores lo que sucede es un reacomodo del personal. La lógica es siempre clientelar: los individuos son reclutados por sus patrones o por sus relaciones horizontales a cumplir ciertas funciones, invitan o reclutan, a su vez, a

su propia gente de confianza. La lealtad es el elemento cultural que define la confianza, que a su vez puede ser lealtad política o confianza en la capacidad que un subalterno pueda tener para cumplir las metas que el “patrón” (*broker*) debe cumplir a su propio “patrón”. Esta misma estructura vertical compuesta de *brokers* y complementada por redes horizontales permite succionar la energía social (trabajo y lealtad) y mantener el control, y se repite en todos los sectores organizados de la sociedad.

III. Cambios recientes

Durante la mayor parte de este siglo, si bien cada nuevo presidente ha introducido sus redes o camarillas, el principio del péndulo dio la oportunidad a distintas camarillas de gobernar al país. El cambio de éstas no afectaba al mantenimiento de los principios básicos del partido posrevolucionario, desarrollista y benefactor. El Estado posrevolucionario guiado por estos principios destinó fuertes inversiones a infraestructura, a la producción agrícola y a la promoción de la industrialización a través de la política de sustitución de importaciones. La base de esta orientación del desarrollo fue la continua expansión del gasto público y del aparato burocrático. Para los años 70, esta estrategia había comenzado a mostrar debilidades en la medida en que cada vez dependía más de los flujos de capital externo. Para principios de los años 80 se presentaron problemas estructurales agudos como un déficit sin precedentes en la cuenta corriente, la caída de los precios del petróleo, el agotamiento de las reservas del banco central y la incapacidad para cumplir con los compromisos crediticios internacionales, a los que se sumó una crisis de confianza con el sector privado debida a la nacionalización del sistema bancario que de forma unilateral realizó el presidente López Portillo a finales de su sexenio⁵. Todos estos factores demostraron la necesidad de introducir ajustes estructurales, y llevaron a la implementación de un modelo neoliberal cuyos principios son en algunos aspectos considerablemente diferentes al modelo de desarrollo promovido por los partidos posrevolucionarios.

El nuevo modelo enfatiza la promoción de la economía de mercado (más que del bienestar social) por parte del Estado y comenzó a ser introducido por el presidente de la Madrid (1982-1988). Miguel de la Madrid sentó las bases de estabilización de la economía frenando la inflación, para que su sucesor, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) aplicara con mayor fuerza las políticas neoliberales. El actual presidente Ernesto Zedillo enfrentó desde el principio de su gobierno una fuerte crisis presupuestaria y de la balanza de pago, pero respetando las premisas de la política económica de sus antecesores.

La crisis mexicana se presenta en un momento en el que todos los países de la región se enfrentaron a problemas estructurales más o menos similares. La respuesta que las élites políticas dieron en casi todos los países (con la posible excepción de Colombia) está influida por el diagnóstico que sobre la situación han presentado tanto las instituciones crediticias internacionales como los centros educativos, principalmente de Estados Unidos, y el mismo gobierno de este país. Estas coincidencias fueron definidas por John Williamson (1990: 8-17) como el "Consenso de Washington". Este enfoque localiza las causas de la crisis en una excesiva intervención estatal (expresada en el proteccionismo, la sobre-regulación y un sector público sobredimensionado) y en el populismo económico, cuyo efecto central es un perpetuo déficit presupuestario. En consecuencia, se recomienda atacar la crisis en una serie de medidas que pueden agruparse en políticas fiscales de estabilización en las que el mercado juega un papel esencial, y la reducción de la dimensión y el papel del Estado (Bresser Pereira, 1995: 33).

En el caso de México, podemos localizar como la central medida estabilizadora el combate a la inflación, valiéndose de un acuerdo (Pacto) según el cual los sectores obrero y empresarial se comprometían a no presionar por mayores salarios y a no subir los precios, respectivamente. Se gestionó con los organismos financieros internacionales una reducción tanto del monto de la deuda externa como de los intereses. Las políticas estructurales, por su parte, tuvieron como principales ejes orientadores:

1. Disminución del papel económico del Estado, sobre todo en lo que se refiere a las actividades productivas, aunque manteniendo su papel rector en la dirección del modelo económico a seguir. La función del desarrollo económico fue asignada al mercado privado. De 1,155 empresas paraestatales existentes antes de las reformas, para 1993 el gobierno administraba 258, de las cuales 50 estaban en proceso de desincorporación (De la Madrid, 1995: 28).

2. Disminución del gasto público, suplantando el Estado benefactor por el Estado subsidiario, y focalización del gasto social. La política social estaría restringida a las capacidades financieras del Estado. Durante el sexenio de Salinas, el Programa Nacional de Solidaridad fue destinado a la atenuación de los costos de la política económica entre los sectores más desprotegidos. El financiamiento de este programa social provenía de los fondos obtenidos de la privatización de empresas paraestatales.

3. Desregulación de los mercados eliminando barreras para el intercambio externo pero fundamentalmente a través de la implementación de tratados comerciales con otros países y regionales, entre los que destaca el NAFTA.

Todo el proceso de cambio hizo necesaria una profunda modificación del marco legal-constitucional. Entre diciembre de 1982 y abril de 1996, de un total de 198 leyes federales vigentes, 99 fueron promulgadas y 57 reformadas, lo que representa cerca del 80% de la legislación nacional (Fix y López, 1997: 32).

IV. Efectos de la globalización sobre el sistema político y las élites de poder

Aspectos políticos del cambio.

Concomitantemente a la introducción de políticas neoliberales, en especial la apertura a lo global, se han presentado cambios en el sistema tradicional mexicano. El más notorio ha sido el cambio político que, aun cuando estructuralmente permanece corporativo y presidencialista, ya no es tan monopólico ni tan centralizado. Ejemplos de esto han sido las reformas electorales con sus resultados: multipartidismo y un mayor poder de la oposición en el legislativo. El fin del “carro completo” (el triunfo del partido oficial en todos los niveles electorales) se ha reflejado en el hecho de que 6 gubernaturas, incluyendo la de la capital del país, están en manos de la oposición, al igual que la mayoría de las curules en la Cámara Baja y numerosos municipios. Todo ello implica una merma de poder no sólo del PRI, sino que también eventualmente del presidente.

Es de esta forma que se puede hablar de una evolución del sistema político mexicano cuyos aspecto más destacado es el incremento de la competencia electoral con la consiguiente formación de un sistema pluripartidista, lo que implica una separación de la pauta del sistema de partido hegemónico. Esta evolución fue determinada por una constante liberalización del sistema político, en el sentido de una creciente incorporación de distintos actores políticos que hacen cada vez más uso de sus derechos a la información, la expresión y la libre asociación, acompañada de los ajustes institucionales que caracterizan a una poliarquía: reconocimiento constitucional de los partidos políticos, imparcialidad de los órganos electorales, regulación de la competencia y ampliación de la inclusividad de los órganos representativos (Labastida et al., 1996: 124-129). Al mismo tiempo, la proliferación de movimientos sociales junto con la mayor visibilidad internacional de lo que ocurre en México a través de los medios de comunicación han presionado al gobierno a introducir políticas de protección de derechos humanos.

Aunque los factores que impulsaron estos cambios han sido en su mayor parte internos, habría que mencionar entre los factores externos el interés que las

potencias comerciales (Estados Unidos, la Unión Europea) muestran en que sus socios comerciales tengan un marco institucional republicano, el efecto causado porque la mayoría de las naciones del continente han concluido en alguna medida sus respectivos procesos de transición hacia la democracia⁶, y por la difusión de lo que Pérez de Cuéllar et al. (1996: cap. 1) han llamado una “ética global”: el consenso entre las capas educadas de varias naciones sobre ciertos valores como el respeto a los derechos del individuo y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Cambios en las élites estatales

En términos del sistema político mexicano la sucesión consecutiva de tres presidentes que aplican las mismas políticas y que excluye las camarillas políticas tradicionales implica que durante tres sexenios no ha habido péndulo: los tres últimos presidentes comparten una misma red compuesta de economistas y técnicos entrenados en Estados Unidos, además de una misma ideología opuesta a la del desarrollismo postrevolucionario, que consiste en una nueva modernidad basada en un diferente concepto del papel del Estado. Es relevante el hecho de que los últimos cuatro presidentes han surgido de la ahora desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto. De la Madrid y Salinas se encargaron de dar un lugar preponderante en sus equipos de trabajo a los funcionarios ligados con los órganos del Poder Ejecutivo (Camp, 1996: 307), dando a estos órganos una mayor preponderancia que la anteriormente más poderosa Secretaría de Gobernación y asegurando un mayor control del presidente sobre sus ministros (Centeno, 1994: 96). Los cambios impuestos por las condiciones económicas y que corresponden a la introducción de la globalización y del neoliberalismo, se hicieron a través de una nueva élite tecnocrática que, a su vez, se mantuvo gracias al sistema tradicional de clientelismo, redes sociales y camarillas. Aparece, pues, un pequeño grupo político de técnicos internacionalistas que pudieron comunicarse con los grupos internacionales dominantes en la nueva etapa de globalización (Centeno, 1994: 37). En estas décadas, si bien se trató de achicar el aparato estatal, se produjo una mayor centralización del poder de la burocracia dentro de la presidencia, con un aumento de la importancia de la planificación y de los sectores financieros. Señala un especialista en el caso de México:

“Un desarrollo crucial fue el que esta élite cohesionada de personas especializadas con la capacidad de aplicar instrumentos racionales técnicos dominaron el Estado. Los cambios que se fueron produciendo habrían sido imposibles sin que la burocracia fuera dominada por un grupo de tecnócratas que alcanzó puestos en el gobierno a través de canales burocráticos en vez

de canales electorales y corporativos. Así se fue dando un declive de la élite tradicional política. Esta nueva élite... no solamente mantenía el poder detrás del trono, sino que empezó a comandar el Estado.” (Centeno, 1994: 40).

El surgimiento de esta nueva élite no habría sido posible sin el apoyo tradicional del sistema complejo de redes y de relaciones patrón-cliente (ver Lomnitz, 1982 y Portes, 1997). Las redes tradicionales aseguraron que la nueva élite subiera al poder, controlara los recursos y también produjera los cambios del nuevo proceso. Asimismo, desde el punto de vista formal, la desregulación en materia económica no vino acompañada de una disminución de las capacidades de intervención del poder Ejecutivo sobre la vida económica: la Constitución faculta al presidente para legislar en materia de comercio exterior, para imponer aranceles a las exportaciones y a las importaciones y para fijar precios y prioridades de producción, además de que consagra en el artículo 28 la rectoría económica del Estado (CIDAC, 1994: 29).

El aparente triunfo de la nueva política económica ha tenido también su costo político. Por un lado, la suspensión del péndulo, con la consiguiente exclusión de los grupos no relacionados con la élite tecnocrática, provocó una escisión que después daría lugar al PRD, el partido opositor de centro-izquierda. Por el otro, la regla general de la implementación de las políticas de ajuste es que tendrán fuertes costos sociales transitorios y que estos costos se pueden traducir en descontento expresados en la vía electoral (Przeworski, 1995: cap. 4). Esto explica el fortalecimiento tanto del PRD como del PAN, partido de centro-derecha que, aunque se había mantenido como opositor real al PRI, es en los últimos años cuando viene a tener la posibilidad de disputar su hegemonía en el poder.

En lo que se refiere a las élites estatales concentradas en la presidencia, se ha notado también un cambio socio-cultural. El énfasis que se le da a las políticas económicas, a la internacionalización del comercio, a la dependencia hacia un mundo financiero internacional y en fin, la inserción de México en el mundo ha requerido de personas con una preparación técnica especializada (“los tecnócratas”), menos preparados para el control político de la sociedad. El mayor énfasis que se le da a la economía ha implicado que, como profesionales, economistas de formación monetarista educados en instituciones privadas ligadas con el sector financiero, han ido reemplazando a los abogados, y a su vez un pequeño grupo de abogados debe especializarse también en conocimientos ajenos a los tradicionales. Por ejemplo, Babb (1997), en un estudio que aborda la introducción de modelos económicos internacionales en México se centra en el caso de una élite de economistas entrenados en el extranjero que han llegado a

constituir una pequeña, pero poderosa red que maneja y ha introducido las nuevas políticas “modernas” de la globalización.

En un estudio de caso reciente sobre la práctica de la profesión de abogados en México (Lomnitz y Salazar, 1997) encontramos que durante 50 años o más, la mayor parte de los abogados era entrenados en la Universidad Nacional de México (pública) dentro de la ideología nacionalista posrevolucionaria. La intención del régimen eran la de apoyar el proyecto nacional de industrialización centrado en las ciudades, promoviendo la movilidad social y la creación y fortalecimiento de una nueva clase media a través de un esfuerzo educacional y de la creación de empleos de clase media tanto en la industria como en el aparato estatal. Asimismo, encontramos que una proporción importante de abogados trabajaba en todos los niveles del sector público, incluyendo en forma destacada a la cúspide de la élite del poder. A partir de los cincuenta, y hasta 1988, todos los presidentes fueron abogados; y desde 1984 los gabinetes presidenciales también estaban dominados por abogados. Es sólo a partir de la administración del presidente Echeverría (1970-1976) que comienzan a aparecer y aumentar el número de economistas en los gabinetes, llegando al máximo en la administración del presidente Zedillo.

Otro de los aspectos destacados del estudio se refiere a la importancia de las redes sociales en la práctica de la profesión. Mostramos que el éxito de un abogado depende no solamente de su conocimiento formal de la ley, sino también de su habilidad “informal” para construir nuevas redes sociales. Estas redes son indispensables para la colocación del profesional en el mercado laboral y también para la práctica profesional exitosa. El hecho de ser entrenado en la Universidad Nacional permitía al estudiante relacionarse no sólo con sus compañeros sino también con sus profesores, quienes importantemente los reclutaban tanto para el sector privado como, en forma más llamativa, para el público.

En las últimas décadas, la “nueva modernidad” ha tenido como consecuencia el surgimiento de una nueva élite tecnocrática, entre los propios abogados, estrechamente relacionada con el surgimiento de la élite economista. Estos nuevos especialistas tienen un origen socioeconómico diferente al del estudiante medio de la UNAM, el cual, en su mayoría, representa a una clase media y media baja. El hecho de compartir el curriculum y la vida estudiantil durante tantos años, reforzaba una cierta cultura política dominante, muy ligada tanto al PRI como al aparato estatal y con un carácter muy nacionalista.

La nueva élite tecnocrática de los abogados proviene de familias de clase media alta o alta, con educación cosmopolita (importantemente, saben el inglés) y estudian en dos o tres universidades privadas de élite. En estas universidades

adquieren, además del conocimiento tradicional de las normas constitucionales, un *expertise* técnico-especializado, en áreas como comercio internacional, inversiones, contratos, finanzas, prácticas y costumbres de otros países, etc. En otras palabras, estos estudiantes provienen del sector privado y se preparan para ello. Curiosamente, estos estudiantes, después de pasar un período de entrenamiento especializado en universidades privadas en el extranjero, regresan a ser parte de la élite tecnocrática del Estado, ubicándose principalmente en los departamentos jurídicos de las dependencias financieras del Estado, aunque en muchos casos regresan a formar sus propios despachos privados. Esta élite considera que el éxito en su práctica profesional no depende de las redes sociales y de pertenecer a grupos. Sin embargo, en la realidad continúan usando otro tipo de redes sociales para obtener sus posiciones y el éxito. Pero estas redes no son las tradicionales conformadas en la UNAM por estudiantes y profesores, sino que son establecidas en el extranjero tanto entre estudiantes mexicanos de universidades norteamericanas (*"The Chicago Boys"*) como con estudiantes del resto de América Latina o con futuros funcionarios de las instituciones financieras internacionales. Estas relaciones les permitirán desenvolverse en el mundo de las finanzas y el comercio internacional y así tener un conocimiento mayor de cómo introducir al país en el mundo globalizado de hoy.

En resumen, si bien es cierto que estos nuevos profesionales logran tender puentes entre el sector privado y el sector público (Dezalay y Garth, 1996:70), desarrollan una cultura diferente a la de los miles de colegas que todavía se concentran en problemas nacionales y que luchan por mantener también su hegemonía en lo político y en su forma de vida.

NOTAS

¹ El Presidente es el centro de una red de hombres. Estos están ligados al presidente por relaciones hechas en la universidad, por vínculos familiares, políticos o de negocios. Hay que notar que dentro de las redes hay subredes y que no todos sus miembros se encuentran a la misma distancia de él ni tienen el mismo acceso al poder. Al respecto ver el trabajo de Schmidt y Gil-Mendieta, 1992.

² Ver Lomnitz, Lomnitz y Adler, 1994.

³ Sobre las sucesiones presidenciales anteriores a 1952 y especialmente sobre la sucesión Cárdenas-Avila Camacho ver Cosío Villegas, 1975.

⁴ Es interesante destacar que Pablo González Casanova (1967: 37-41) notó que la rotación de los gobernadores en todos los estados del país responde a un patrón similar al que nosotros exponemos para los funcionarios: el presidente entrante se encuentra con que casi todos los gobernadores fueron electos durante el período del presidente anterior.

Como es probable que el presidente haya influido en forma determinante en la selección del candidato a gobernador, se asegura la lealtad de éste aún después de concluido el período presidencial. Sin embargo, el propio calendario electoral hace que, a medida que avanza el sexenio, los gobernadores vayan siendo sustituidos por otros más leales al gobierno en turno.

⁵ Una descripción detallada de la forma cuasi conspirativa y oculta a la opinión pública en la que se tomó esta importante decisión es dada por uno de sus actores principales, quien inmediatamente después se convertiría en director del Banco Central (Tello:1984).

⁶ Huntington (1994:43) llama a este fenómeno el efecto “bola de nieve”: las sociedades avanzan hacia la democracia en buena medida por imitación de lo que sucede en otros países.

BIBLIOGRAFÍA

- BABB, S. (1997): “Money Doctors, International Constituencies, and the Legitimation of Expert Knowledge: Mexican Economics, 1929-present” documento presentado en la *American Sociological Association Meeting*, agosto, mimeo.
- BRESSER PEREIRA, L. (1993): “Reformas Económicas y Crecimiento Económico: Eficiencia y Política en América Latina”, en BRESSER PEREIRA, L. C., MARAVALL, J. M y PRZEWORSKI, A. *Las Reformas Económicas en las Nuevas Democracias. Un Enfoque Socialdemócrata*. Madrid: Alianza, pp. 27-100.
- CAMP, R. (1996) *Reclutamiento Político en México*. México: S. XXI.
- CENTENO, M. A. (1994) *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- CÓRDOBA, J. (1991) “Diez Lecciones de la Reforma Económica en México”, *Nexos*, N° 158, febrero, pp. 31-48..
- COSÍO VILLEGAS, D. (1975) *La sucesión presidencial*. México: Joaquín Mortiz.
- CIDAC (1994) *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*. México: Cal y Arena.
- DE LA MADRID, M. (1995) “Doce Años de Cambios en México”, *Este País*, N° 53, agosto, pp. 22-32.
- DEZALAY, Y. y GARTH, B. (1996) *Building the Law and Putting the State into Play: International Strategies Among Mexico's Divided Elite*. ABF Working Paper #9509.
- GARCÍA CASTRO, M. (1997) *Mujer y Poder: Las Mujeres Diputadas. Las transformaciones de los modos de vida de la mujer en México*. Tesis de Maestría en Ciencias Antropológicas, UAM-Iztapalapa, versión mimeografiada.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P. (1967) *La Democracia en México*, 2a. ed. México: Era.
- HEREDIA, B. (1994) “Estructura Política y Reforma Económica: el Caso de México”, *Política y Gobierno*, I-1, enero-junio, pp. 5-46.
- LABASTIDA, J., DE LA MADRID, M., CASTILLO, C., WOLDENBERG, J. y GALLARDO, S. (1996) “El Ambito Político”, en URQUIDI, V. L. *México en la Globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo*. México: FCE, pp. 119-134.
- LOMNITZ, L. (1982) “Horizontal and Vertical Relations and the Social Structure of Urban Mexico”, *Latin American Research Review*, 17: 51-74.
- (1994) “Las Relaciones Horizontales y Verticales en la Estructura Social Urbano de México”,

- en Larissa Lomnitz, *Redes Sociales, Cultura y Poder: Ensayos de Antropología Latinoamericana*. México: FLACSO/Miguel Angel Porrúa, pp. 217-274.
- y LOMNITZ ADLER, C. e ADLER, I. (1994) “El fondo de la forma: La campaña presidencial del PRI en 1988” en LOMNITZ, L., *Redes Sociales, Cultura y Poder: Ensayos de Antropología Latinoamericana*. México: FLACSO/Miguel Angel Porrúa, pp. 275-332.
- y SALAZAR, R. (1997) “Cultural Elements in the Practice of Law in Mexico”, en DELAZAY, Y. y Garth, B. *New Challenges for the Rule of Law*, American Bar Foundation (en prensa).
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL - PRI (1987) *Documentos Básicos*. Secretaría de Divulgación Ideológica, México.
- PÉREZ DE CUÉLLAR, J., et. al. (1996) *Our Creative Diversity*, 2a. edición. Paris : UNESCO.
- PORTES, A. (1997) “Neoliberalism and the Sociology of Development: Emerging Trends and Unanticipated Facts”, *Population and Development Review*, 23 (2), junio, pp. 229-259.
- PRZEWORSKI, A. (1995) *Democracia y Mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y America Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SALINAS DE GORTARI, C. (1989) “Reformando al Estado”, *Nexos*, Nº 148, abril, pp. 27-32.
- SCHMIDT, S. y GIL-MENDEIETA, J. (1992) “The Historical Development of Mexico’s Network of Power” , Ponencia presentada en el XVII *International Congress Latin American Studies Association*, Los Angeles, CA., septiembre.
- SMITH, P. H. (1979) *Labyrinths of power. Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*. Princeton: Princeton University Press.
- TELLO, C. (1984) *La Nacionalización de la Banca en México*. México: S. XXI.
- TOFFLER, A. (1994) *La Tercera Ola*. Madrid: Paidós.
- WILLIAMSON, J. (1990): “What Washington Means by Policy Reform”, en WILLIAMSON, J. (comp.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington, D.C.: Institute of International Economics.

RESUMEN

En este artículo se intenta explicar dos dimensiones de la estructura de poder en México: la formal y la real. México tiene instituciones formales que caracterizan a varias de las democracias modernas de variante presidencial, cuyo modelo originario se encuentra en la constitución política de los Estados Unidos. Sin embargo, la cultura política mexicana otorga un contenido funcional particular a la estructura formal, derivado de un estilo político propio, distinto al de aquellos países en que se inspira. La operación del sistema político mexicano contiene una serie de reglas informales y de características culturales que le dan al régimen un carácter distinto al prescrito por la regla. En el presente artículo discutiremos cómo estas características han incidido en la estructura tradicional del sistema político mexicano, para después hacer algunas observaciones sobre los cambios que hasta la fecha han venido aparejados con el proceso de globalización.

ABSTRACT

In this article we will try to explain two dimensions of the structure of the Mexican political system: the formal and the real. Mexico has the formal institutions that characterize several modern presidential democracies, the model of which originates in the political constitution of the United States. However, Mexican political culture attributes to this formal political structure a particular functional content that is derived from its own political style, and distinct from those countries that inspired it. The Mexican political system operates within a series of informal rules and cultural characteristics that give the regime a different character from that set down by the rules. In this article we will discuss how these characteristics have impinged on the traditional structure of the Mexican political system, and then put forward some observations on the present-day changes occurring in conjunction with the process of globalization.