

La administración estatal y el régimen político

MATILDE LUNA

El propósito de este trabajo es la caracterización de las condiciones institucionales que se establecieron en el período 1940-1970, en función de las formas dominantes de representación, intervención y administración estatal, y de la manera en que éstas se encuentran articuladas en lo que constituye el régimen político administrativo. En esta presentación, se han privilegiado las relaciones entre el Estado y los empresarios.

La investigación parte de la idea de que la administración estatal ha tenido un peso relevante en la configuración del régimen político mexicano por medio de la consolidación del presidencialismo, del corporativismo y del Estado intervencionista. Sobre todo en lo concerniente al Estado y a los empresarios, el aparato administrativo fue en este período, un terreno privilegiado para la estructuración de sus relaciones.

El período de 1940 a 1970 ha sido considerado, por muchos autores, como el inicio de una nueva etapa en el desarrollo económico y político de México, calificado como un proceso de modernización del país. Los elementos que lo definen varían en función del enfoque adoptado y de los temas tratados. Lo que aquí se sostiene es que, entre los efectos más importantes de este proceso de cambio está la consolidación del aparato administrativo —en detrimento de una efectiva participación de partidos— como terreno de lucha política y como ámbito privilegiado de la labor política.

Así, la exposición tiene como eje central la caracterización del aparato administrativo desde una perspectiva política, procurando ir más allá de las funciones que cumplen las diferentes agencias gubernamentales, así como de una visión monolítica del aparato estatal. Se pueden identificar en este trabajo tres objetivos principales: el primero es el de observar las formas específicas y los contenidos que adoptan algunos de los principios jurídicos y políticos establecidos en el período previsto; el segundo es el de proveer el marco político ideológico que pueda contribuir a la comprensión del proceso político posterior a los años sesenta, en particular, las confrontaciones entre el gobierno y los empresarios, así como los proyectos institucionales que en ese período posterior emergerán, y el tercero es el de localizar algunos de los puntos de tensión política en el régimen.

En este sentido, se propone la distinción de varios niveles de organiza-

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

Estos tres niveles de organización burocrática, como se verá más adelante, son problemáticos pero permiten establecer un parámetro inicial para la especificación y análisis del régimen político administrativo.

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

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

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL COMPLEJO POLÍTICO ADMINISTRATIVO

Como la gran mayoría de los estudiosos del sistema político lo han reconocido, el eje presidente de la República-PRI (Partido Revolucionario Institucional) constituye el elemento principal del régimen político. Otra de sus piezas clave la constituyó lo que podría denominarse como "la naturaleza" intervencionista del Estado mexicano.

El modelo democrático liberal propio del capitalismo se caracteriza por un equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por una política de partidos y una lógica ciudadana, por una diferenciación formal entre la economía, la administración y la política y por un predominio

de las fuerzas del mercado en la conducción de la economía. Frente a este modelo propio del capitalismo, el régimen político mexicano se caracteriza por un acentuado poder del Ejecutivo, por un régimen de tipo corporativo y por una política intervencionista en el marco de la así llamada economía mixta, lo cual produjo un nivel muy bajo de diferenciación entre la economía, la administración y la política y un privilegio del aparato administrativo como ámbito de la política.

Estas tendencias fueron, en mayor o menor grado, constitutivas del Estado capitalista que se reestructura a partir de la crisis generalizada de finales de los años veinte y principios de los treinta, marcando la decadencia del Estado democrático liberal y la emergencia del así llamado Estado de bienestar o Estado social, caracterizado por una conducción estatal del proceso económico social por medio de funciones de producción, regulación y dirección del proceso de acumulación mediante estrategias de planeación.¹ Asociado también con este tipo de Estado aparece en los países metropolitanos el fenómeno corporativo, el cual erige a la colaboración entre las clases como un valor fundamental y bajo formas y grados de importancia variables,² y encuentra su versión más radical en los regímenes fascistas. En varios países de América Latina surgen también los regímenes populistas, con modalidades específicas de estas nuevas tendencias generales. Aun cuando este tipo de regímenes no siempre generaron estabilidad política, sí llegaron a cuestionar la idea de que la democracia liberal era la mejor cobertura política del capitalismo.³ Éste sería también el caso del régimen

¹ La bibliografía respecto de la expansión de las actividades del Estado a partir de la crisis de 1929 es muy extensa, además de ser esta expansión un hecho ampliamente reconocido, aun cuando su evaluación difiere en función de la perspectiva teórico ideológica desde el cual se analiza. Como ejemplos son de mencionarse los siguientes textos: E. James, *Historia del pensamiento económico en el siglo xx*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957; A. Shonfield, *El capitalismo moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1967 y M. y R. Friedman, *Libertad de elegir*, Grijalbo, México, 1980.

² Véase por ejemplo respecto de Estados Unidos: J. L. Orozco, "Política y Administración: Democracia liberal y democracia corporativa en Estados Unidos", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXVII, núm. 110, oct.-dic., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1982, pp. 109-122 y del mismo autor "Darwinismo y elitismo corporativo", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXIII, enero-marzo, núm. 127, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1987, pp. 91-108. En Gran Bretaña: B. Jessop, "The transformation of the state in post-war Britain" en R. Scase, (ed.), *The state in western europe*, Crom Helm, Londres, Inglaterra, 1980, pp. 55-60. En Suecia y Francia: C. Bucí-Glucksmann y G. Thereborn, *Le defi social démocrate*, Francois Masperó, París, Francia, 1981. Respecto de otros países véase el volumen de Ph. Schmitter y G. Lehbruck, (eds.), *Trends towards corporatist intermediation*, London Sage, Beverly Hills, Inglaterra, 1979.

³ Este punto es tratado por B. Jessop, "Capitalism and Democracy: the best posible political shell?" en G. Littlejohn, et al., (eds.), *Power and the state*, Crom Helm, Londres, Inglaterra, 1978, pp. 10-51, para el caso de los países metropolitanos, y por T. Evers, *El estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI, México, 1979, para el caso de países "subdesarrollados".

político mexicano, en el cual se presenta un largo período de estabilidad política (1934-1968) y un crecimiento económico sostenido (1950-1970).

Aunque de manera subordinada, elementos democrático-liberales se tomaron en cuenta para la consolidación del Estado mexicano, y han desempeñado una función fundamental en la vida política del país. Si bien el PRI se ha mantenido en el poder desde su constitución inicial en 1929, el principio de no reelección, así como los abruptos cambios sexenales son cruciales en la historia política del México moderno; asimismo, bajo formas peculiares, la distinción formal entre economía y política propia del capitalismo tuvo su expresión en la exclusión de la representación empresarial en el partido dominante (a diferencia de los sectores obrero, campesino y popular), en la definición de los organismos representativos de ese sector como órganos de consulta del Estado a los que quedaba vedado hacer política⁴ y en el propio alejamiento de los empresarios del Partido Acción Nacional (PAN), en cuya creación participó la facción radical del empresariado.⁵ Esta separación formal entre el poder económico y el poder político constituyó un elemento primordial de legitimidad del régimen y contribuyó a fundar su carácter popular y el "equilibrio" entre los factores de la producción, tal como lo establece la Constitución. Es importante señalar también que, bajo la fórmula de la economía mixta y la particular del "desarrollo estabilizador", hubo una combinación variable entre políticas de corte liberal e intervencionista. Por último, aunque desde una perspectiva intervencionista, los intentos por diferenciar las tareas administrativas y la política han sido permanentes en la historia de la administración pública mexicana, como se verá más adelante.

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

Durante las tres décadas que van de 1940 a 1970, la forma del régimen político administrativo experimentó pocos y aislados cambios; sin embargo, las condiciones en las cuales este régimen operó cambiaron significativa-

⁴ Ley de 1936 de Cámaras de Comercio y de las de Industria. Este documento puede consultarse en: Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (La), 1973. *Integración, organización y funciones y objetivos*, Concamin, México, 1973, pp. 53-59.

⁵ . Tirado, "Los empresarios y la derecha en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVII, núm. 1, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1985, pp. 105-124, y R. Tirado y M. Luna, "La politización de los empresarios, 1970-1982", en J. Labastida, (comp.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, Alianza Editorial Mexicana-UNAM, México, 1986, pp. 411-455.

mente imprimiendo modificaciones sustanciales al presidencialismo, al Estado "promotor del desarrollo" y a las relaciones corporativas. Destaca la tendencia a la disolución de la distinción entre los intereses privados y los públicos, y la confusión entre la política y las políticas. En términos generales, con breves episodios de conflicto en los que destaca el enfrentamiento con el presidente López Mateos, puede decirse que las negociaciones con el gobierno en materia de política económica, así como su influencia en la designación de altos funcionarios, incluyendo al propio presidente de la República, parecían ser la garantía necesaria y suficiente para cumplir con la representación del empresariado en el aparato estatal. En el marco de un modelo de economía mixta y de un proceso de desarrollo fincado en la sustitución de importaciones, las tasas sostenidas de crecimiento, el relativo progreso de la industrialización, los bajos niveles de inflación y la estabilidad cambiaria se convirtieron en bases importantes de la legitimidad del régimen.

2. LA COHESIÓN BUROCRÁTICA Y EL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA

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

Como muchos autores lo han reconocido, aun cuando en un marco jurídico de carácter republicano y federal, la propia Constitución de 1917 otorgó una amplia gama de poderes a la rama ejecutiva, tales como la facultad de reglamentación (iniciativa, promulgación y ejecución de las leyes o decretos) y la facultad del presidente de nombrar a sus colaboradores para el ejercicio de su gobierno. Estos poderes se fueron ampliando al paso de la consolidación del régimen, en particular con la subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo.

Con la creación del partido de gobierno en 1929, el poder del presidente se amplió, ya que el presidente de la República es también desde entonces el jefe del partido, nombra a los gobernadores de los estados, tiene capacidad legal para removerlos y una influencia determinante en la designación de su sucesor, quien tradicionalmente ha estado antes al frente de alguno de los organismos de la administración central.⁷

⁶ Véase por ejemplo: M. Duhalt Krauss, (1964), "The case of Mexico", en *Public administration in Latin America*, Panamerican Union, Washington, D. C., 1964. y M. S. Wionczek, et al., *Bases para la planeación económica y social de México*, Siglo XXI, México, 1966.

⁷ J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978; D. Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1972. P. González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1965.

El régimen presidencialista otorga así al Ejecutivo un amplio poder discrecional, provee las bases para una unidad de la administración fundada en una cohesionada red de relaciones personales y estrecha la relación entre la administración y la política, puesto que el Ejecutivo es a la vez jefe del gobierno y jefe del partido.

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

El predominio del Ejecutivo estaría, asimismo, asociado con una muy débil política de partidos y, como contraparte, al fortalecimiento de estrategias de representación de tipo corporativo, como forma dominante de estructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esta fórmula contribuiría de manera significativa a la no distinción entre política y las políticas o, en otras palabras, a la politización del aparato administrativo.

Sin mecanismos formales de sanción pública, las políticas se formularon atrás de la escena política, sobre la base de acuerdos cupulares entre la burocracia política, los sectores empresariales y los dirigentes de los sectores populares reconocidos por el Estado.

La discrecionalidad gubernamental propia del régimen presidencialista, los mecanismos de decisión informales y el establecimiento de poderosos conglomerados burocráticos de carácter público y privado constituyeron, junto con un alto grado de corrupción, las pautas normativas de la formulación de las políticas públicas.

3. SOBRE LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La cohesión de la administración estatal alcanzada en el marco del régimen presidencialista no se tradujo en una coherencia del aparato administrativo; es decir, la elaboración de las políticas gubernamentales no respondería ni a reglas rígidas preestablecidas por la ley o las mayorías políticas, ni a normas de efectividad técnica, ni a metas u objetivos previamente establecidos, sino principalmente a condiciones externas al propio régimen,⁸ tales como la correlación de fuerzas o los cambios en las condiciones económicas.

3.1. *La estrategia ad-hoc*⁹

Aun cuando la planeación tuvo un lugar central en el discurso gubernamental, los estudiosos de la administración pública coinciden en el si-

⁸ Los parámetros corresponden a los modelos de C. Offe, "The theory of the capitalist state and the problem of public policy formation", en L. Lindberg, *et al.* (eds.), *Stress and contradiction in modern capitalism*, D. H. Lexington, Heath, 1975, pp. 125-144, y de J. Hayward, "Change and choice: the agenda of planning", en J. Hayward y M. Watson (eds.), *Planning, politics and public policy*, Cambridge University Press, 1975, pp. 1-21.

⁹ Una versión preliminar de este punto se encuentra en M. Luna, "Los em-

guiente diagnóstico relativo a los años sesenta: el predominio de criterios políticos sobre criterios administrativos en la toma de decisiones; la dispersión del poder en el interior del gobierno; un elevado grado de competencia entre las distintas instancias de la administración central; el predominio del secreto en la toma de decisiones y la falta de una estructura uniforme de información, la que con frecuencia es tratada como confidencial; la escasa efectividad de los planes y programas elaborados por el gobierno, y, por lo tanto, el dominio del pragmatismo y la atención de los problemas de la agenda estatal caso por caso.¹⁰

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

En parte quizás por su funcionalidad, este modelo administrativo fue definido por Shafer como “mutual adjustment planning”, tanto en lo que se refiere a las distintas instancias de poder del gobierno, como en lo concerniente a la relación entre el gobierno y la iniciativa privada.¹¹ Así, la legitimidad del modelo parece haber descansado, sobre todo, en la clientela de la administración o en los receptores de sus beneficios.

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

Se pueden distinguir dos grandes etapas en la aplicación de estrategias de planeación: en la primera, de 1933 a 1940, predominaron criterios políticos, y en la segunda, de 1953 a 1970, se aplicaron reglas de eficiencia económica, pero además de que se carecía de criterios de eficacia técnica, esos criterios económicos respondieron cada vez más a intereses muy particulares.

El discurso gubernamental de planeación nacional tiene sus bases jurídicas en el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, en el que se establece que el Estado tiene facultades para regular el desarrollo económico y social del país; sin embargo, hasta 1933 se puso esto en práctica con el Primer Plan Sexenal para el período 1934-1940, continuando con el Segundo Plan Sexenal, elaborado en 1939 para el período 1940-1946. Respecto de la naturaleza política de estos planes, destaca el hecho de que

presarios, el corporativismo y la tecnocratización de la política”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVII, núm. 1, enero-marzo de 1985, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 125-138.

¹⁰ En particular, R. Shafer, *México: Mutual Adjustment Planning*, Syracuse University Press, Nueva York, 1966; Duhalt Krauss, *op. cit.*; I. Pichardo, “Administrative aspects of planning in Mexico”, en *Administrative aspects of planning*, CEPAL, 1969, pp. 284-323; M. Wionczek, *et al.*, *op. cit.*

¹¹ R. Shafer, *op. cit.*

ambos fueron elaborados por el partido del gobierno en colaboración, sólo en el caso del segundo, con una división de planeación de la Secretaría de Gobernación, esto es, de una agencia netamente política. Asimismo, ambos planes tuvieron una función política más que económica o técnica: aprobados justo antes de la nominación del candidato a la presidencia, con ello se pretendía dar continuidad a las políticas adoptadas y a las relaciones de poder establecidas en el gobierno anterior. Por otra parte, en estos planes prevalecía un lenguaje eminentemente político y social y la ausencia de mecanismos técnicos.¹²

Aun cuando estos planes tuvieron poca efectividad, es necesario señalar que en el período de su cobertura, en el que se establecieron las bases más amplias del Estado interventor, se impulsó significativamente la planeación sectorial y regional, aunque limitada a los recursos controlados por el Estado.¹³

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

Después de la elaboración del Segundo Plan Sexenal, no fue sino hasta 1953 cuando aparecieron nuevos intentos de planeación nacional. En el período 1953-1970, se elaboraron tres documentos: el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. Estos tres documentos, si bien integraban objetivos contenidos en el Segundo Plan Sexenal, tales como mejorar la distribución del ingreso, fortalecer la independencia económica y avanzar el proceso de industrialización,¹⁴ tuvieron características muy diferentes de los anteriores. En primer término, esos planes fueron elaborados en el seno mismo de la administración central y sin la participación del partido como tal; en segundo lugar, fueron elaborados de acuerdo con criterios de eficiencia económica, y, por último, tuvieron los tres una dimensión limitada a la planeación de la inversión. En cuanto a las instituciones encargadas de la planeación nacional, destaca en este período la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958, que intentaba cubrir las funciones de coordinación y tecnocratización de la toma de decisiones, así como las frecuentes pugnas entre los organismos encargados de las decisiones financieras, en particular la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, y la nueva secretaría de Estado.

¹² Véase R. Pozas Horcasitas, "La consolidación del nuevo orden institucional en México (1929-1940)", en P. González Casanova (coord.), *América Latina: Historia de medio siglo*, vol. 2, México, Centroamérica y el Caribe, Siglo XXI, México, 1981, pp. 259-327.

¹³ Sobre los avances en este terreno véase R. Shafer, *op. cit.*, pp. 43-47.

¹⁴ L. Solís, *Planes de desarrollo económico y social de México*, Setseptentas, México, 1975.

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

Antes de la creación de la Secretaría de la Presidencia, el Banco de México había venido haciendo considerables esfuerzos para realizar una planeación centralizada de las inversiones públicas; esta atribución fue transferida en 1948 a la Secretaría de Hacienda, y en 1954, debido a las fricciones entre los departamentos y las agencias autónomas gubernamentales, reubicada en la oficina del presidente.¹⁵ La agencia encargada fue la Comisión Nacional de Inversiones, la cual elaboró el Programa Nacional de Inversiones. Aunque de hecho esta comisión no realizó actividades de planeación, ya que se limitó a coordinar los planes de inversión de las distintas agencias gubernamentales, constituyó el experimento administrativo de mayor éxito en el período 1934-1970, porque logró una relativa separación de las tareas políticas y las administrativas.¹⁶

Este experimento intentó ser institucionalizado con la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958. De acuerdo con la legislación, ésta era la única autoridad con absolutos poderes y responsabilidad para tratar las cuestiones económicas de carácter global.¹⁷ Sin embargo, sus funciones se vieron prácticamente disminuidas al poco tiempo, en buena parte porque desproveyó a la Secretaría de Hacienda de una de sus principales funciones: la de elaborar los presupuestos de la federación.¹⁸

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

El conflicto fue resuelto a favor del eje financiero en cuanto a las políticas de desarrollo¹⁹ y a favor de una estrategia *ad hoc* en la formulación de las políticas públicas más específicas, que respondería prioritaria-

¹⁵ R. Shafer, *op. cit.*, pp. 52-55.

¹⁶ M. S. Wionczek, "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México", en M. Wionczek, *et al.*, *op. cit.*, pp. 33-42.

¹⁷ I. Pichardo, *op. cit.*, pp. 290-292.

¹⁸ M. Wionczek, *op. cit.*, p. 43 y R. Shafer, *op. cit.*, p. 57.

¹⁹ En este sentido, I. Pichardo, *op. cit.*, R. Shafer, *op. cit.*; M. Wionczek, *op. cit.*, y la propia visión oficial: Secretaría de Programación y Presupuesto, *La reforma administrativa*, documento, 1980.

mente a la correlación de fuerzas y a las cambiantes condiciones económicas en el plano nacional e internacional.²⁰

Los dos últimos intentos de planeación integral en este período habrían de confirmar las limitaciones de la Secretaría de la Presidencia: el Plan de Acción Inmediata y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social dedicados a coordinar programas de inversión pública y a promover, más que controlar, la inversión privada. La creación, en 1962, de la Comisión Intersecretarial para Formular Planes de Desarrollo Económico y Social evidenció la incapacidad de la Secretaría de la Presidencia para coordinar y administrar los recursos públicos y el extraordinario poder de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México, el que a su vez tenía una relativa independencia respecto de la primera para elaborar las políticas de desarrollo. Además de ser la Secretaría de Hacienda la fuente principal de los recursos financieros, en la Comisión Intersecretarial se establecía su obligación de controlar los programas de inversión reteniendo un poder discrecional para asignar recursos prioritarios. En la práctica, afirma Pichardo, los planes anuales de inversión y los programas de desarrollo se efectuaban solamente cuando eran incorporados en el presupuesto de gastos de la federación.²¹

3.2. *Sobre la naturaleza intervencionista del Estado mexicano*

Desde los primeros gobiernos posrevolucionarios, los ideales nacionalista y estatista, contenidos en el artículo 27 constitucional, se orientaron "bajo la intelectualidad dirigente de la Secretaría de Hacienda" a la conformación de una fuerte burguesía nacional que requería de una vigorosa acción estatal que creara las condiciones para la inversión del sector privado. En este sentido, los primeros pasos se habían dado ya con grandes inversiones en infraestructura (en áreas como los ferrocarriles, obras de irrigación y construcción de carreteras) y, ante el colapso financiero del período revolucionario, se avanzó en la reorganización del sistema monetario nacional y del sistema bancario privado. A diferencia del porfiriato, los bancos fueron puestos bajo una estrecha supervisión gubernamental y los bancos extranjeros prohibidos;²² la naciente burguesía nacional financiera ocupó rápidamente el lugar de éstos.

²⁰ En este sentido, son muy ilustrativos los trabajos de M. S. Wionczek, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, Siglo XXI, México, 1967, y R. Vernon *et al.*, *Public policy and private enterprise in Mexico*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1964.

²¹ I. Pichardo, *op. cit.*, pp. 311-313.

²² D. Bennett, y K. Sharpe, "El estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del estado mexicano, 1917-1970", en *Foro Internacional*, vol. xx, núm. 1, julio-septiembre, El Colegio de México, México, 1979, pp. 30-72, en particular véase pp. 33-43.

Como consecuencia de la depresión de 1929, en muchos países capitalistas el Estado asumió bajo diversas modalidades, una función crucial como ordenador y regulador de la economía, y México no fue la excepción. Si bien la gestación del Estado intervencionista tiene en México raíces más antiguas, se reconoce que fue durante el período cardenista cuando este carácter del Estado mexicano se institucionalizó de manera más plena, en medio de significativos conflictos con los intereses extranjeros, lo que contribuyó a su dimensión nacionalista, y con intereses privados nacionales, lo que contribuyó a su dimensión popular.

Entre las medidas adoptadas en este período destacan las de carácter político institucional, vinculadas con la restructuración del partido del gobierno en un partido de masas y con la organización obligatoria del sector privado, mediante la Ley de Cámaras de Industria y Comercio de 1936, con la cual las grandes organizaciones del empresariado afirmaban su estatus de organismos de consulta del Estado con carácter estrictamente económico y se reconocían como únicas instituciones legítimas para negociar con el gobierno. Por otra parte, con la Reforma Educativa se estableció que sólo el Estado podía impartir educación primaria, secundaria y normal, que esta educación debería excluir toda doctrina religiosa, y se normaba también la educación privada. Con la Reforma Agraria se revolucionaron las formas de propiedad en el campo, y con base en la Ley de Expropiaciones se expropiaron el petróleo y los ferrocarriles. En estos años se crearon organismos gubernamentales de control, apoyo e impulso a la empresa privada, tales como la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión de Fomento Minero. Con el Comité Regulador de Precios para el Mercado de Víveres se empezó a intervenir en la comercialización. Con la Reforma Fiscal se establecieron límites a las ganancias de las grandes empresas nacionales y de los monopolios extranjeros; al mismo tiempo, comenzó a implantarse el proteccionismo mediante exenciones de impuestos a empresas involucradas en nuevas actividades industriales y mediante el establecimiento de aranceles prohibitivos para la importación de mercancías que se produjeran en el país. La Reforma al sistema bancario nacional implicó la restructuración del Banco de México, creado en 1925 como banco central, y la creación de numerosos bancos estatales para el financiamiento de obras de infraestructura para la agricultura, la industria y el comercio exterior.²³

Para los propósitos de este apartado destaca la intervención del Estado

²³ La bibliografía sobre este tema es muy amplia. Para este texto se consultaron: A. Córdova, "La transformación del PNR en PRM: el triunfo del corporativismo en México", en Wilkie, Meyer, Wilkie (eds.), *Contemporary Mexico*, IV International Congress of Mexican Studies, California, 1973, pp. 204-227; M. Gutelman, *Capitalismo y reforma agraria en México*, Era, México, 1974; L. Meyer, "La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo (1928-1949)", en *Foro Internacional*, vol. xvii, núm. 4, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1977; R. Pozas Horcasitas, *op. cit.* y A. Shulgovsky, *México en la encrucijada de su historia*, Fondo de Cultura Popular, México, 1968.

en actividades estratégicas, como el petróleo, los ferrocarriles y la electricidad, lo que aunado a sus actividades de regulación sustentaría la función del Estado como promotor y rector del desarrollo. En cuanto a las funciones del Estado en la asignación de recursos es importante resaltar la configuración de un aparato financiero estatal, central, estrechamente vinculado con el sector financiero privado, que administraría las cuestiones financieras y hacendarias desde entonces.²⁴ Por otra parte, el período cardenista fue también un período de transición de una economía básicamente agraria hacia una economía en la que la industria se convirtió en el eje en torno del cual se estructuró la política económica, la cual tuvo su centro de decisiones en el aparato financiero.

El intervencionismo estatal experimentó cambios importantes en los años posteriores. En el marco de una suerte de equilibrio inestable entre una concepción que asigna al Estado la función central del desarrollo económico y una concepción más ortodoxa que impugna el intervencionismo estatal,²⁵ la intervención del Estado en actividades estratégicas perdió sensiblemente fuerza y el Estado rector se convirtió, sobre todo, en proveedor de infraestructura de bienes y servicios subsidiados, con políticas fiscales ampliamente benéficas para la empresa privada y con un amplio conjunto de políticas proteccionistas.

Nuevos monopolios estatales solamente surgieron hasta el período del presidente López Mateos, con las disposiciones estatales sobre la petroquímica básica y la expropiación de la industria eléctrica. En este período se implementó la política de "mexicanización" de empresas extranjeras vinculadas con la explotación de recursos naturales y de industrias estratégicas; esta política consistió en pasar la mayoría del capital de una empresa a manos nacionales, con una participación generalmente mayoritaria de firmas privadas nacionales y minoritaria del Estado. Este procedimiento implicó el desplazamiento parcial del capital extranjero, ya que se reubicó en otras etapas del proceso económico, tales como las de financiamiento, comercialización o aprovisionamiento de tecnología.²⁶

No ajena al modelo *ad hoc* de formulación de políticas públicas, la intervención del Estado se amplió en el período poscardenista, pero de manera discontinua. En estos años hubo un crecimiento de empresas y organismos de la más diversa índole que precipitaron la pérdida de la capacidad reguladora del Estado.

A partir de los años cuarenta, y coincidiendo con el abandono de una

²⁴ Además de los datos antes presentados, esta afirmación puede desprenderse de D. Bennett y K. Sharpe, *op. cit.*, y E. V. K. Fitzgerald, "Stabilization policy in Mexico: The fiscal deficit and macro economic equilibrium, 1960-1977", en R. M. Thorp, y L. Whitehead, *Inflation and stabilization in Latin America*, McMillan, Londres, 1979, pp. 23-64.

²⁵ Sobre la presencia de estas dos corrientes véase E. V. K. Fitzgerald, *op. cit.*

²⁶ M. Luna, "Empresas estatales y capital privado en México, 1971-1976", en *Revista de Administración Pública*, núm. 41, enero-marzo, Ediciones INAF, México, 1980, pp. 11-64.

estrategia amplia de planeación, el Estado se interesó en muy diversas ramas industriales y de servicios; adoptó entonces empresas privadas en bancarota, con conflictos obrero patronales o bien se involucró en áreas particularmente difíciles en el desarrollo de la actividad de los particulares.²⁷ De acuerdo con datos oficiales, en el curso de estas décadas el endeudamiento interno y externo alcanzó a representar el 50% del financiamiento de la inversión pública.

En 1946 se estableció un esquema de tarifas y cuotas para apoyar a la industria con base en un modelo de sustitución de importaciones y, en 1954, se configuró la política del desarrollo estabilizador responsable del llamado “milagro económico mexicano”.

4. LA CONSISTENCIA DE LA UNIDAD BUROCRÁTICA

4.1. *La red corporativa*

Con un breve paréntesis durante la administración del presidente López Mateos (1958-1964) y con esporádicos enfrentamientos con la facción radical del empresariado debido a los intentos gubernamentales de ampliar el campo de la intervención estatal, en el período de 1940-1970 se estableció un acuerdo básico entre el gobierno y los empresarios que tendió a diluir las diferencias entre lo privado y lo público. El exitoso sistema de planeación de ajuste mutuo descrito por Shafer fue la expresión administrativa de la consistencia de la unidad burocrática. Sobre esos años dijo Wionczek: “lo que era bueno para el Estado era bueno para los empresarios y viceversa”.²⁸

La ausencia de una política de partidos, la institucionalización del Estado intervencionista y el dominio del Ejecutivo y la administración en la elaboración de las políticas públicas determinaron el privilegio de formas de representación corporativa, que con una intervención estatal cada vez más particular tendieron a degenerar en procedimientos más bien clientelistas.

Con sus bases jurídicas en los artículos 73 —el derecho de obreros y patronos “para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses”— y 123, —el conjunto de principios que suponen el “equilibrio entre los factores de la producción” y la “armonización” de los derechos del trabajo y los del capital por medio del Estado—, el corporativismo en México adoptó formas muy diversas y tuvo contenidos distintos.

Aunque el carácter corporativo del Estado mexicano fue ampliamente reconocido en los estudios sobre el Estado o el sistema político mexicano elaborados en la década de los setenta, la utilización de este instrumento

²⁷ *Ibid.*

²⁸ M. S. Wionczek, *op. cit.*, p. 29.

analítico se limitó, en gran medida, al estudio del PRI y de sus organizaciones: los sectores obrero, campesino y popular.²⁹ Desde esta perspectiva, la corporativización fue considerada como un mecanismo estatal de inclusión y de control de los sectores populares. Se habló de un sistema semicorporativo, en tanto que implicaba un cierto pluralismo y un juego político.³⁰ Para diferenciar el corporativismo mexicano de las experiencias militares de los años sesenta y setenta en Sudamérica, se marcó una distinción entre un corporativismo de carácter populista o incluyente y un corporativismo autoritario o excluyente.³¹ Se especificó también que el corporativismo mexicano tenía más la función de ampliar las bases sociales del Estado que de desactivar la lucha política.³² En un sentido más amplio, a diferencia de los regímenes fascistas que incluyeron a obreros y patrones en una sola organización, el corporativismo mexicano, al asignar distintas instancias de representación a cada uno de estos sectores, reconocía, institucionalizándola, la lucha de clases.³³ Diversos trabajos sobre la organización de los sectores populares y, en particular, sobre el sector obrero han destacado el predominio de un rígido control vertical y de una estructura muy selectiva, en el marco de la cual la burocracia sindical alcanzó un poder significativo.

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

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

En el período de 1940-1970 los cambios formales fueron pocos. Los tres primeros, efectuados en el gobierno del presidente Ávila Camacho, consistieron en la eliminación del sector militar de la estructura del partido

²⁹ Uno de los trabajos pioneros sobre este tema sería el de A. Córdova, *op. cit.*

³⁰ Por ejemplo: C. Pereyra, "México: los límites del reformismo", en *Cuadernos Políticos*, julio-septiembre, Era, México, 1974, y M. Camacho, *El futuro inmediato*, Colección "La clase obrera en la historia de México", vol. 15, Siglo XXI, México, 1980.

³¹ J. L. Reyna, "Redefining the authoritarian regime", en J. L. Reyna y R. S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Interamerican Political Series, vol. 2, Filadelfia, pp. 155-171, 1977, y A. Stepan, *The state and society: Peru in comparative perspective*, Princeton University Press, Princeton, 1978.

³² J. Labastida, "Proceso político y dependencia en México (1970-1976)", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XXXIX, núm. 1, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1977, pp. 193-227.

³³ J. F. Leal, *Estado, burocracia y sindicatos*, Ediciones El Caballito, México, 1975.

y su subordinación al Ejecutivo y en la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP),³⁴ como complemento de la CNC (Confederación Nacional Campesina) y de la CTM (Central de Trabajadores de México);³⁵ asimismo, como parte de la consolidación del sistema corporativo, cabe mencionar la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en este sexenio. Otro cambio, a finales de los años sesenta, fue la creación del Congreso del Trabajo, representando el máximo nivel de agregación del sector obrero, estructurado fuera del partido, pero con una presencia significativa de la CTM.

En cuanto a las organizaciones empresariales, podría decirse que son "más corporativas" que las del conjunto del sector popular, ya que las principales confederaciones especializadas: la CONCAMIN (Confederación de Cámaras Industriales), la CONCANACO (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio) y la Asociación de Banqueros de México (ABM) reúnen al conjunto de las empresas dedicadas a la industria, al comercio y a la banca, respectivamente; en cambio, si bien las organizaciones del partido son los medios privilegiados de acceso al Estado, no son los únicos, y su posición depende de otras organizaciones que no pertenecen o no pertenecieron al partido; por ello el calificativo de sistema semicorporativo. Formalmente, las organizaciones empresariales antes mencionadas son las únicas vías de acceso al Estado.

A este conjunto pertenece la CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de Transformación) creada en 1941, organización que agrupa a los pequeños y medianos industriales, caracterizada en el período por sus posiciones progubernistas, favorables a la intervención del Estado y contrarias a la inversión extranjera. De acuerdo con varias investigaciones, esta organización tuvo una posición e influencia importantes en las negociaciones entre el gobierno y diversos sectores empresariales, así como en la propia formulación de las políticas públicas.³⁶

Además de estas organizaciones de carácter económico administrativo existen otras como la COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana), la cual surgió como reacción a la Ley Federal del Trabajo, con una afiliación voluntaria y una composición multisectorial; esta organización ha participado activa y públicamente en coyunturas de conflicto con el gobierno. Reconocida como sindicato patronal por la Secretaría del Trabajo, tiene un carácter al menos más privado que las anteriores en el

³⁴ La CNOP es una organización compleja en la que se encuentran asociaciones de la más diversa índole, como de profesionistas, de jóvenes, de mujeres, e incluso algunas organizaciones empresariales como la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad.

³⁵ L. Meyer, "El estado mexicano contemporáneo" en L. Meyer *et al.*, *Lecturas de política mexicana*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1977, p. 30.

³⁶ Véase M. S. Wionczek, *op. cit.* y C. Puga, "Empresarios y política en México", en S. Cordero y R. Tirado (coords.), *Clases dominantes y Estado en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967, pp. 185-202.

sentido de que ha forzado la apertura de espacios estatales a la representación de intereses privados organizados.³⁷ A este tipo de agrupación, por su carácter voluntario y multisectorial, pertenece la Cámara Americana de Comercio-México, creada en 1917.³⁸

En el período de 1940 a 1970 aparecieron diversas organizaciones empresariales de carácter privado, que si bien llegan a tener una posición importante en la estructura de las relaciones entre el gobierno y los empresarios, no tienen un reconocimiento formal. Cabe mencionar al consejo Mexicano de Hombres de Negocios que se creó como parte de la reacción del sector privado a las reformas del presidente López Mateos; se trata de una organización muy selectiva, con un muy reducido número de miembros y que en general no actúa de manera pública. En este período se creó también, en 1951, el Comité México-Norteamericano de Hombres de Negocios que propicia los vínculos entre diversos organismos empresariales de México y Estados Unidos caracterizado por su ideología liberal y antiestatista y que responde a la búsqueda de "modalidades de organización empresarial que no estén sujetas a reglas gubernamentales";³⁹ entonces se fundó también el ahora Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales. Por último, cabe destacar la creación de la Unión Social de Empresarios Mexicanos en 1957, en la ciudad de México, la cual en 1960 entró a la UNIPAC (International Christian Union of Directors of Enterprises) y que tiene como objetivo difundir la doctrina social cristiana; en 1961, agrupando a sus filiales en otras siete ciudades del país, se estableció como asociación civil.⁴⁰

Tradicionalmente, la COPARMEX ha tenido una posición más dura frente a las iniciativas gubernamentales que las corporaciones especializadas. En su creación intervinieron, de manera destacada, el Grupo Monterrey, uno de los grupos económicos más antiguos que empezó a gestarse desde el siglo XIX⁴¹ y ha llegado a tener una función fundamental en actividades dinámicas de la economía nacional.⁴² En problemas con el gobierno, el Grupo Monterrey ha influido y ha llegado a movilizar a otros sectores de la población por medio de la COPARMEX. Sus ataques se dirigen principalmente a atacar el intervencionismo estatal en sus diferentes modalidades.

³⁷ Sobre la distinción entre un corporativismo estatal y uno privatista o "societal", véase: G. O'Donnel, "Corporatism and the question of the state" en J. Malloy (ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latinamerica*, University of Pittsburgh Press, 1977.

³⁸ Sobre esta organización véase S. Ortega, "La CAMCO-México: Historia y evolución", en J. Labastida (comp.), *op. cit.*, pp. 293-312.

³⁹ G. Zabludovsky, "Antecedentes del Comité México-Norteamericano de Hombres de Negocios", en S. Cordero y R. Tirado, *op. cit.*, pp. 63-96.

⁴⁰ R. Shafer, *Mexican business organizations. History and analysis*, Syracuse University Press, Nueva York, 1973, pp. 97-98.

⁴¹ M. Cerutti, "Producción capitalista y articulación del empresariado en Monterrey (1890-1910)", en J. Labastida (comp.), *op. cit.*, pp. 15-55.

⁴² M. Luna, "El Grupo Monterrey en la economía mexicana", en J. Labastida (comp.), *op. cit.*, pp. 263-290.

Desde una perspectiva más amplia, puede decirse que la transformación del Partido de la Revolución Mexicana en Partido Revolucionario Institucional en 1946 fue el acto simbólico de tres cambios que ya se habían empezado a gestar: la subordinación del partido al Ejecutivo,⁴³ la estructuración de un acuerdo de base tripartita y la despolitización del sector empresarial, el que se concentraría, sobre todo, en la negociación de sus demandas particulares.

A la manera del estatismo autoritario de Poulantzas, el partido perdió sus ligas de representación para convertirse en una simple "correa de transmisión" de las decisiones tomadas en el ámbito del Ejecutivo y la administración central.⁴⁴

Con la creación del PRI, el partido ya no tuvo como meta la democracia de los trabajadores, sino el desarrollo económico por medio de la colaboración entre las clases;⁴⁵ se constituyó así un gran acuerdo de base tripartita, que si bien tuvo una efímera expresión formal con la creación del Consejo Nacional de Economía, el cambio operó como parámetro de las negociaciones y como símbolo de la estabilidad política del régimen.

Ciertamente, la incorporación no fue la única forma de estructuración de las relaciones entre el Estado y los empresarios: el intercambio de personal entre los sectores público y privado en los puestos de dirección, las negociaciones directas o la formación de clientelas en torno de las iniciativas gubernamentales dieron contenidos prácticos al gran pacto de carácter gremial, lo que junto con la discrecionalidad propia del régimen presidencialista permitió un manejo ágil de la toma de decisiones y relajó la rigidez propia de un esquema corporativo.⁴⁶

Las experiencias propiamente tripartitas fueron muy localizadas y se estructuraron en torno de aspectos directamente relacionados con el capital y el trabajo. Entre las instituciones más importantes de este tipo creadas en este período, destacan las siguientes: los tribunales laborales, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la Comisión Nacional de Precios —de corta duración— la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Consejo Nacional de Recursos Humanos para la Industria.

Aunque el partido como tal perdió importancia ante la consolidación del complejo político administrativo como campo político, mantuvo no sólo una función de legitimidad, que es la que generalmente se le reconoce, sino también de homogeneización e identidad, al menos en lo con-

⁴³ L. Meyer, "El Estado...", *cit.*, pp. 32-36.

⁴⁴ N. Poulantzas, *State, power and socialism*, Verso, Londres, 1980.

⁴⁵ L. Meyer, "El Estado...", *cit.*, p. 31.

⁴⁶ Con motivo del conflicto por la nacionalización de la banca los empresarios han evocado esta forma de hacer política de la siguiente manera: "Es difícil que la confianza (del sector empresarial en el gobierno) se dé como en el pasado, cuando se daba con dos o tres discursos, una o dos palmaditas en el hombro y buena voluntad". Declaración de Goicoechea Luna, dirigente de la Concanaco.

cerniente a los sectores populares organizados. En cuanto al sector empresarial, un grado considerable de estabilidad fue alcanzado con la consolidación del eje financiero, compuesto por los sectores público y privado, como determinante en la estructuración de las estrategias de desarrollo.

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

En lo que respecta al propio sector privado, es importante señalar el espectacular desarrollo del sector bancario vinculado con un proceso de concentración creciente y con su asociación con el capital industrial, comercial y de servicios, que le confirió un gran poder económico;⁴⁷ asimismo cabe destacar, la posición dominante del sector bancario respecto de otros sectores en la toma de decisiones.⁴⁸ Por otra parte, la participación de prominentes empresarios, representantes de muy diversas corrientes ideológicas: desde el Grupo Monterrey con sus posiciones radicales (por medio de los grupos Serfín y Banpaís), hasta representantes de posiciones muy moderadas, como fue el caso del Grupo del Banco del Atlántico ligado con el grupo ICA —el cual se desarrolló en orgánica relación con la actividad estatal—,⁴⁹ favoreció la capacidad hegemónica del sector bancario.

Su posición privilegiada en el plano nacional estuvo articulada con una función también cada vez más destacada de organismos financieros internacionales en la determinación de la política de desarrollo, asociada entre otros factores al creciente endeudamiento externo.

⁴⁷ Véanse: S. Cordeiro y R. Santín, "Concentración, grupos monopólicos y capital financiero del sector privado en México" y M. Luna y R. Tirado, "Los grupos privados nacionales y las empresas estatales en los setenta", en J. Labastida (comp.), *op. cit.*, pp. 163-220 y 221-252 respectivamente, y M. E. Cardero, J. M. Quijano y J. L. Manzo, "Casos recientes en la organización bancaria y el caso de México" en J. M. Quijano (coord.), *La banca: pasado y presente*, CIDE, México, 1983, pp. 161-219.

⁴⁸ Véase en este sentido, M. E. Cardero y J. M. Quijano, "Expansión y estrangulamiento financiero", en J. M. Quijano, *op. cit.*, pp. 221-285.

⁴⁹ M. Luna, R. Millán y R. Tirado, "Una nueva voluntad política", en *Revista Mexicana de Sociología*, num. 4, octubre-diciembre de 1985, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 215-257.

4.2. *La ideología empresarial*

En el plano ideológico, los empresarios compartieron, como es natural, los valores de la libre empresa, que se hicieron presentes, sobre todo, para combatir la intervención del Estado en la economía. Los vínculos orgánicos del empresariado mexicano con los defensores del liberalismo se establecieron de manera particular por medio de los organismos empresariales encargados de promover el comercio internacional, tales como la CAMCO-México, el Comité Bilateral México-Norteamericano, e instituciones más especializadas como el CEMAI (Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales).

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

En cuanto a sus particularidades, y sobre todo en lo referente a los radicales, destaca su articulación y subordinación a la doctrina social de la Iglesia,⁵⁰ cuya influencia fue notable en organismos como la USEM. Esta doctrina, de índole conservadora, fue adoptada en diversos grados y formas por la gran mayoría de los organismos patronales. Sin embargo, las nociones de Estado subsidiario, de persona, de sociedades intermedias, de bien común, etcétera constituyeron parte principal del acervo ideológico de los empresarios radicales, en el marco de una ideología marcadamente anticomunista y dominada por la oposición entre cristianismo y comunismo.⁵¹

La asimilación de preceptos social cristianos, como el relativo a “la cooperación entre el capital y el trabajo”, facilitó la identificación de este sector con la formación corporativa del régimen, una vez superados “los excesos del radicalismo cardenista”. En 1947 la COPARMEX, “frente a los vicios del capitalismo liberal” y “los peligros del Estado totalitario”, hizo explícito su compromiso de mantener “un principio de colaboración en las relaciones obrero patronales, supervisado por el gobierno y debidamente protegido por la ley”.⁵²

Puede decirse que, en este período, los principios conservadores y liberales de la facción radical se hicieron presentes en las coyunturas

⁵⁰ Sobre la influencia de la doctrina social cristiana en el pensamiento de la facción radical véase: R. Tirado, *op. cit.*, y M. Vellinga, *Industrialización, burguesía y clase obrera en México*, Siglo XXI, México, 1985, pp. 135-140.

⁵¹ C. Puga, *op. cit.*

⁵² Citado por L. F. Mena Bravo, “COPARMEX and Mexican Politics” en S. Maxfield y R. Anzaldúa (eds.); *Government and private sector in contemporary Mexico*, Monograph Series 20, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego, California, pp. 13-43.

conflictivas entre el gobierno y los empresarios; mientras que en períodos de concordia el empresariado aceptó, de manera implícita, lo que para fines de esta exposición podría denominarse simplemente como el nacionalismo revolucionario, así como los principios de organización propios del régimen político contemporáneo.

Así, la eficacia de la apelación de valores asociados con las doctrinas conservadoras y liberales parece haber radicado más bien en modificaciones de la orientación y de los contenidos del nacionalismo revolucionario, que en cambios de los valores y de los principios de organización del Estado. De manera que en el marco del nacionalismo revolucionario, del presidencialismo, del Estado corporativo y promotor del desarrollo, se gestaron los siguientes cambios: el notable crecimiento del sector financiero y el derecho de veto empresarial; el incremento substancial de la inversión extranjera y su reubicación; la consolidación de un nuevo régimen de dependencia por el incremento de la deuda externa; el dominio de intereses particulares en las orientaciones de la intervención estatal en detrimento de intereses más generales, y la emergencia de organismos corporativos de carácter privado.

En lo concerniente a la posición de los empresarios en la sociedad, éstos lograron una notable influencia en la formación y difusión de valores por medio de diversos medios: el impulso de la educación privada, el control de los medios de comunicación, en particular la televisión, y la promoción o intervención en asociaciones civiles de muy diverso tipo. Entre éstos últimos pueden destacarse los clubes de leones, los grupos "Sembradores de la Amistad" (que tienen como propósito declarado crear amistad, estimular el individualismo como base del bien común, promover principios éticos en los negocios y los profesiones, alentar una vida privada decorosa y estimular el nacionalismo), o la Unión Nacional de Padres de Familia, cuya existencia ha estado ligada con la COPARMEX, hasta grupos tales como el Frente Universitario Anticomunista o la Cruzada Regional Anticomunista patrocinados por grupos empresariales regionales, principalmente de Puebla y Monterrey.

5. UN EQUILIBRIO INESTABLE EN EL RÉGIMEN POLÍTICO

Con una continuidad sorprendente en la forma del régimen político mexicano que se configuró en el período posrevolucionario, en el período 1940-1970 ocurrieron cambios sustanciales en sus relaciones de contenido que modificaron el pacto social apenas consolidado en el gobierno cardenista. Este pacto, que involucró a las fuerzas más importantes del país fortaleciendo la unidad nacional y el carácter popular del Estado, puso de manifiesto la función directiva de la burocracia política. La dimensión política institucional de esta hegemonía adoptó la forma de un régimen presidencialista que se sustentó en una sólida cohesión burocrática y que

se consolidó con el desarrollo de un Estado intervencionista involucrado en la dirección estratégica de la producción y distribución de la riqueza, y que incluyó una estrategia de desarrollo agrícola e industrial, con una amplia base social normada, por una parte, por el reconocimiento de los sectores populares como actores políticos legítimos por medio de un aparato corporativo inscrito en el partido de gobierno, y, por la otra, por el reconocimiento de una representación empresarial confinada al ámbito económico administrativo.

De esta matriz institucional se iniciaron otras configuraciones que en el curso de 1940 a 1970 impusieron límites a la dirección de la burocracia política e imprimieron modificaciones sustanciales al pacto social del período cardenista.

En cuanto al régimen presidencialista y a la unidad burocrática, la reestructuración y consolidación de un poderoso aparato financiero estatal y privado constituyó el germen de nuevas relaciones y tensiones en la organización burocrática, que se manifestaron en períodos de conflictos como pugnas entre la Secretaría de la Presidencia y el eje financiero, el cual alcanzó un alto grado de continuidad e institucionalidad.

Por otra parte, la ausencia de reglas rígidas de decisión de las políticas públicas, de naturaleza técnica o política, pese a que contribuyó a fomentar el régimen presidencialista, con lo que posibilitó un alto grado de discrecionalidad gubernamental, y a mantener la estabilidad formal del régimen político, con lo que imprimió flexibilidad a sus instituciones, tuvo como contraparte un paradigma de negociaciones cupular y semisecreto, a partir del cual la tecnocracia pública y privada tuvo acceso directo a la toma de decisiones sin que mediara ningún mecanismo de sanción pública.

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

El desplazamiento del desarrollo agrícola en favor del capital industrial, bancario y agroexportador produjo una reducción de los espacios económicos y políticos para los sectores campesinos y el dominio de la burocracia sindical. En 1965 se inició una larga crisis de ese sector, a la que sucedió la crisis de la industria en los años setenta y la crisis financiera en los ochenta.

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

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

Pero sólo los acontecimientos podían marcar las inconsistencias del paradigma. Mil novecientos sesenta y ocho marcó el inicio de un proceso de crisis y transformación del régimen político que modificó las perspectivas de los conflictos. En este proceso las características previas del régimen y la unidad alcanzada entre lo privado y lo público experimentaron importantes modificaciones. En los años setenta, las transformaciones del régimen estuvieron marcadas por el movimiento popular de 1968 y por un acelerado proceso de politización empresarial.

Analizado el proceso político mexicano desde una muy amplia perspectiva histórica, podría decirse que mientras que el período 1940-1970 significó la modificación sustancial de las relaciones de contenido del pacto social establecido en los años treinta, el período 1970-1988 entrañará cuestionamientos y modificaciones sustanciales en la propia forma del régimen político: en sus instituciones y elementos de legitimidad.