
EL LEVIATÁN EXHAUSTO

La crisis del Estado en México

Adrián Acosta Silva



“Al observar tanto ruido y tanto desorden, parecía que nadie pudiera entenderse, que todo el mundo buscaba algo que no encontraba y que nunca cesaría aquella confusión”.

Anton Chejov, *Errante*

A PUNTO DE FINALIZAR el “prolongado” siglo XX, los Estados nacionales en América Latina presentan rostros multiformes, derivados de procesos más o menos intensos de reforma de sus perfiles, poderes y capacidades. En tales circunstancias, la vuelta del siglo parece traer consigo un nuevo ciclo transicional de largo alcance que se inicia con las políticas del posajuste de fines de los años ochenta y que transcurre con los procesos de reforma estatal de los años noventa.

Al igual que otros Estados nacionales latinoamericanos, el mexicano atraviesa desde hace varios años por un proceso de profunda transformación. Construcción social de varias generaciones del poder político y económico, referente clave del imaginario colectivo, aparato político y territorio edificado a través de la pecu-

ADRIÁN ACOSTA

liar ideología del “nacionalismo revolucionario”, el Estado mexicano del siglo XX es una figura central del ordenamiento político y económico que permitió armonizar durante una larga etapa un crecimiento económico sostenido y una estabilidad político-social asombrosa para muchos analistas internos y externos.

Pero, como ocurre con otras tantas creaciones colectivas, el Estado ha sido también objeto de reformas, transformaciones y redefiniciones a lo largo del último cuarto de un siglo exhausto. Situado justo en el medio de la crisis de las ideologías, de los procesos de globalización de la economía y de una larga y errática transición hacia un régimen político democrático, el Estado nacional mexicano es hoy una figura irreconocible para los fundadores del Estado-nación de los años cincuenta del siglo XIX, o para los revolucionarios mexicanos que formularon la constitución de 1917. Su arquitectura formal y sus vínculos con la sociedad y con la economía han cambiado de manera dramática. Su lógica de funcionamiento se ha alterado. La reestructuración de la esfera política, sus instituciones y actores se despliegan en un proceso de desdibujamiento de las antiguas fronteras del Estado, donde las propias élites estatales aparecen inmersas en una severa crisis en sus formas de reclutamiento y promoción de sus intereses específicos.

Surgido de entre las ruinas de la mitología revolucionaria de principios de siglo (1910-1917), crecido a la sombra de las entreguerras y el contexto internacional de la segunda posguerra, y fruto de un gran acuerdo o pacto histórico entre los actores políticos y económicos fundamentales de la sociedad mexicana de los años treinta, el Estado mexicano es en los años finales del siglo XX una figura en proceso de transformación acelerada.

No obstante, la figura estatal conserva una centralidad indiscutible en la conformación de lo que se advierte como un nuevo ciclo de desarrollo económico y político de la sociedad mexicana. Si en el pasado remoto

EL LEVIATÁN EXHAUSTO

y reciente el Estado se erigió como el principal ordenador de las relaciones económicas y políticas, como el eje equilibrador de los intercambios con el mercado y con la sociedad, en la actualidad son las propias élites estatales las encargadas de reformar el poder autónomo del Estado. Seguir la pista de esos cambios y reformas es el propósito fundamental de las siguientes páginas.

1. VENTANAS PARA UNA BARROCA ARQUITECTURA ESTATAL

Es conocido el hecho de que la génesis y transformación de los Estados nacionales es un largo proceso que inicia con la formación de los mercados nacionales, la delimitación de sus zonas de influencia y la integración de instituciones y aparatos destinados a cohesionar y ordenar políticamente a las sociedades nacionales. El Estado nacional es producto de una construcción colectiva que implica la formación de un aparato político, “reconocido por tener derechos soberanos dentro de las fronteras de una zona territorial delimitada, capaz de respaldar sus reclamaciones de soberanía por el control del poder militar, muchos de cuyos ciudadanos tienen sentimientos positivos de compromiso con su identidad nacional” (Giddens, 1996; p. 348). Tal definición apunta los elementos constitutivos básicos del Estado: aparato, instituciones, territorio, cultura política.

Pero los modernos Estados nacionales adquieren un perfil específico de acuerdo con la estructura de la sociedad que los construye. Siendo producto de la acción colectiva de las organizaciones y las élites políticas de la sociedad, la fortaleza del Estado parece estar relacionada directa o indirectamente con el tipo de estructuración de la sociedad que lo construye. Por ello, autores como Migdal (1988) han argumentado que, a mayor fragmentación del control social, menor es la capacidad del Estado, mientras que a una menor fragmentación (o mayor centralización)

ADRIÁN ACOSTA

de dicho control social corresponde una mayor capacidad estatal.

Mann define las sociedades como “redes organizadas de poder”. Esta definición implica dos supuestos básicos. Uno, que las sociedades están constituidas por “múltiples redes socioespaciales de poder que se superponen y se intersectan”. Dos, que la mejor forma de hacer un estudio general de las sociedades, su estructura y su historia es en términos de las interrelaciones de lo que Mann denomina las cuatro “fuentes de poder social”: las relaciones ideológicas, económicas, militares y políticas. Estas fuentes son “redes superpuestas de interacción social, no dimensiones, niveles ni factores de una sola totalidad social”. Pero son también organizaciones, “medios institucionales de alcanzar objetivos humanos” (Mann, 1991; pp. 14-15).

Pero es en su teoría sobre el Estado moderno donde se encuentran definidos con mayor precisión los “aterrizajes” del modelo construido por Mann. Para él, el Estado es una “cristalización” del poder colectivo, un poder estructurado y ejercido en dos dimensiones: *despótico e infraestructural*. El poder despótico “refiere al poder distributivo de élites estatales sobre la sociedad civil”. Ello deriva del “rango de acciones que las élites estatales pueden emprender sin negociaciones rutinarias con grupos de la sociedad civil” (Mann, 1991; p. 59). La principal función del poder despótico es garantizar la autonomía estatal reforzando la homogeneidad interna de las élites estatales.

El poder infraestructural es “la capacidad institucional de un Estado central, despótico o no, para penetrar su territorio e implementar logísticamente decisiones”. Este es poder colectivo, “poder filtrado” (*power through*) en la sociedad, coordinando la vida social a través de la infraestructura del Estado. Ello identifica al Estado como “un arreglo de instituciones centrales y periféricas penetrando su territorio” (Mann, 1993; p. 67). El incremento

EL LEVIATÁN EXHAUSTO

del poder infraestructural no necesariamente aumenta o reduce el poder distributivo, despótico, pero sí incrementa el poder colectivo del Estado.

Para Mann, el Estado cristaliza como centro de diversas redes de poder y de las diversas combinaciones de poderes dicotómicos, pero para cada uno de ellos cristaliza de manera diferente. Es lo que denomina como el proceso de “cristalización polimorfa” (*Ibid.*; p. 75). Cada cristalización es sistémica, pero las relaciones entre ellas no lo son. Ello depende de las prioridades que van apareciendo en el transcurso de esas “cristalizaciones”. En las sociedades occidentales, cuatro mecanismos permiten colocar esas prioridades: el código legal y constitucional, los presupuestos que colocan prioridades fiscales, la existencia de mayorías organizadas en partidos democráticos y las burocracias monocráticas.

* * *

En América Latina, el desarrollo de un capitalismo oligárquico asociado a la formación de regímenes políticos de privilegios, y su posterior sustitución por un modelo de desarrollo capitalista de indiscutible centralidad estatal, basado en diversas fórmulas económicas y políticas de relación entre el Estado con el mercado y con la sociedad, generó una dinámica de estructuración del poder estatal estrechamente vinculada con la formación de regímenes políticos nacional-populares de inclusión autoritaria (Argentina, México, Brasil) o de corte democrático (Uruguay, Chile) (Garretón, 1995).

En esta dinámica, el perfil y los mecanismos de operación del régimen político se convierten en una ventana hacia la arquitectura institucional de las diversas formaciones estatales de la región. Así, Estados nacionales con regímenes políticos presidencialistas basados en partidos prácticamente únicos (México, Argentina)

ADRIÁN ACOSTA

expandieron y legitimaron sus poderes intervencionistas en el mercado y en la sociedad, creándose un enorme sector público incrustado en áreas claves de la economía, pero también un sólido y extenso entramado político donde, a través de un partido de ideologías populistas, Estado y sociedad se relacionaron estrechamente durante un largo ciclo histórico.

Las instituciones estatales adquirieron en estas circunstancias un peso enorme en la vida económica y social. Las reglas y códigos de ordenamiento que ellas expresan se convirtieron en las verdaderas fuentes de poder de la esfera estatal, y un fuerte componente autoritario, en el caso de los regímenes nacional-populares, se asoció a la expansión de este modelo de relaciones políticas en las sociedades latinoamericanas del ciclo desarrollista, los que explican, por lo menos en parte, el auge de las dictaduras y el surgimiento de los Estados "burocrático-autoritarios" de los años setenta (Collier, 1985). Los procesos transicionales de democratización de los años ochenta, asociados a la crisis económica y particularmente fiscal de esos años en la región (Fishlow, 1990), trajeron consigo el agotamiento de las formaciones estatales surgidas de la posguerra y de los modos de estructuración de la economía y de la política que habían caracterizado a dichas formaciones.

El caso mexicano representa una experiencia donde el tipo de régimen político estructurado desde la década de los años treinta permitió legitimar los poderes estatales diseñados en la constitución política de 1917. La sociogénesis de la "estatalidad" mexicana, sin embargo, no surge con el movimiento revolucionario de 1910-1917, sino que tiene sus raíces en el siglo pasado. Para

¹ La hipótesis de los "tres" Estados es desarrollada por Luis Medina Peña en *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, FCE, México, 1996.

EL LEVIATÁN EXHAUSTO

comprenderla, es necesario echar un rápido vistazo a esas raíces y sus expresiones a lo largo del siglo XX.

2. SOCIOGÉNESIS DEL ESTADO MEXICANO

El desarrollo histórico del Estado mexicano puede dividirse en tres grandes etapas, que corresponden, de alguna manera, a tres formas estatales relativamente diferentes¹.

La primera de esas formas surge en el período poscolonial que se inicia con la rebelión criolla de 1810, que transcurre por la edificación formal-constitucional del Estado a través de la promulgación de la primera Constitución mexicana en 1857, la República restaurada impulsada por el presidente Benito Juárez (1867) y que finaliza con el largo período dictatorial conocido como el Porfiriato (1877-1910). El “segundo” Estado mexicano surge al término de la Revolución de 1910-1917, con la promulgación de la Constitución de 1917 y la estructuración del gran pacto corporativo de la etapa cardenista (1934-1940), y se alarga hasta finales de la década de los años setenta. Con el agotamiento del gran pacto corporativo y del modelo desarrollista mexicano va formándose el “nuevo” Estado mexicano, el “tercero”, que surge con la crisis económica de los años ochenta y la transición política de los primeros noventa.

El proceso formativo del “primer” Estado mexicano se caracteriza por desarrollarse en un contexto de inestabilidad extrema, de ordenamiento económico basado en los intereses de la oligarquía exportadora y de alta conflictividad política. Como ocurrió con otros casos poscoloniales latinoamericanos durante el siglo pasado, en el caso de México el poder “despótico” e “infra-estructural” estatal no pudo ser consolidado sino hasta la primera etapa del Porfiriato, esa larga dictadura que permitió la pacificación del país y la delimitación de las fronteras territoriales del Estado nacional mexicano. De

ADRIÁN ACOSTA

hecho, la ausencia de esas dos dimensiones del poder estatal se evidencia con la pérdida de más de la mitad del territorio nacional durante uno de los períodos presidenciales del célebre general Antonio López de Santa Anna, pues, en un medio dominado por la fragmentación de los intereses y la ausencia de un poder centralizado, el dominio sobre el territorio era simplemente inexistente, así como el sentido de pertenencia a una unidad nacional por parte de los pobladores del extremo norte de lo que comenzaba a perfilarse como una nación (de la Garza, 1986).

En la esfera política, la lucha entre conservadores y liberales se resolvió en la formación de una élite dominante liberal que desplazó a la poderosa jerarquía eclesiástica y subordinó a las fuerzas y élites conservadoras a la estructuración de un poder central-estatal legítimo y legal. La constitución de 1857, el movimiento de reforma juarista y la instauración de un poder presidencial sin contrapesos significativos en los ámbitos legislativo y judicial permitieron sentar las bases originarias del poder despótico e infraestructural del Estado decimonónico mexicano (Sáez, 1986).

Si, como sugiere Mann (1993), el Estado es una cristalización del poder colectivo en la sociedad, el “primer” Estado mexicano es la expresión institucionalizada del viejo proyecto liberal decimonónico por dotar de un poder excepcional a una figura capaz de imprimir orden y cohesión a una sociedad social y culturalmente fragmentada, geográficamente dispersa y económicamente atrapada por los intereses de los grandes exportadores criollos y de los capitales inglés y británico que encarnaban el espíritu del capitalismo oligárquico.

El “segundo” Estado y el régimen político

El régimen político surgido de la Revolución Mexicana se estructuró desde sus primeros años en torno a dos procesos

EL LEVIATÁN EXHAUSTO

paralelos: el legal-formal que se encuentra contenido en las instituciones políticas y los procedimientos de elección contemplados en la Constitución de 1917 y en el conjunto de disposiciones reglamentarias que se derivan de la misma, y el informal-legitimador que ha corrido paralelo a la estructuración de un sistema de partido casi único desde fines de la década de los veinte hasta bien entrada la década de los ochenta. Ello alimentó el desarrollo de un sistema político cuyos anclajes, legales e institucionales, se complementan con múltiples dispositivos simbólicos contruidos a lo largo de varios años (González Casanova, 1965; Córdova, 1988). Para decirlo brevemente, éstas son dos dimensiones del “arreglo institucional” que permitió al sistema político mexicano su relativa estabilidad durante casi sesenta años².

Este arreglo se construyó sobre la base de dos influencias ideológicas y sociopolíticas de corte histórico. De un lado, la lucha de los liberales decimonónicos mexicanos y de la corriente liberal que confluyó en el movimiento revolucionario de principios de siglo en México, que tuvo como uno de sus propósitos esenciales el de instaurar un gobierno de leyes y un Estado de derecho para el país, donde la *ciudadanización* de la sociedad aparece como la finalidad primaria de la estructuración política del país. Pero, de otro lado, por el pragmatismo político de los grupos y caudillos revolucionarios, que se orientaron a la construcción de un poder institucionalizado

² En sentido estricto, sin embargo, la tensión no resuelta entre lo legal y lo empírico, o entre norma y práctica del orden político-social impulsado por el Estado, es un fenómeno que se remonta a la experiencia reformadora juarista y porfiriana del siglo XIX, cuando los liberales mexicanos cultivaron una imagen de nación habitada por una suerte de “tipos ideales” de ciudadanos que llevó a incubar una tensión permanente entre lo legal y lo real. De hecho, ésta es una de las herencias problemáticas que el Estado liberal decimonónico dejó al Estado surgido de la revolución de 1917 (cfr. Escalante, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, 1992).

ADRIÁN ACOSTA

donde el presidente y un partido político -el Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI)-, serían las instancias, espacios y mecanismos diseñados para dirimir y encauzar los conflictos políticos. Aunque aparentemente lo escrito (constitucionalmente) y lo hecho (la *realpolitik*) han sido vistos como dos aspectos divorciados y hasta contradictorios, el segundo fue siempre un proceso que se ajustó formalmente a las disposiciones jurídicas y normativas nacionales, en la perspectiva de la edificación de un orden político-social estable y duradero. En estas condiciones, el sistema de partidos resultante fue dominado históricamente por la presencia de uno dominante -el PRI- y un conjunto de partidos pequeños con poco peso relativo en la dinámica política. Sólo es a partir de 1977 cuando los partidos políticos son considerados como “entidades de interés público” y cuando comienzan a aparecer las señales de tránsito de un sistema de partido prácticamente único a un sistema de partidos más abierto y competitivo.

Visto desde esta perspectiva, se puede explicar el hecho de que las características esenciales del régimen político mexicano permanecieran prácticamente inalteradas hasta mediados de la década de los setenta, cuando la reforma política emprendida por el presidente López Portillo (1976-1982) amplió los márgenes formales de la representación política e inició lo que bien podría denominarse como la etapa de liberalización del sistema político mexicano. Sin embargo, es a partir de la conflictiva elección presidencial de 1988 cuando se comenzó a hablar en México de la transición de un régimen político autoritario a un régimen más abierto y competitivo (Woldenberg, 1992).

Presidencialismo y autoritarismo

El régimen político mexicano ha sido hasta ahora, esencialmente, un régimen presidencialista que opera en

EL LEVIATÁN EXHAUSTO

el marco de un sistema político semiautoritario (Molinar, 1993). Este rasgo se constata no sólo por las enormes facultades que la Constitución otorga legalmente a la figura presidencial, o por el cumplimiento de los procedimientos y poderes que diversos autores de política comparada asignan como esenciales para caracterizar a un régimen como presidencialista (Shugart y Carey, 1992; Duverger, 1978), sino también por los orígenes y el papel que la figura presidencial ha jugado en la consolidación del Estado posrevolucionario (el paso del poder del caudillo militar al del poder institucionalizado del presidente de la República) y en la estructuración de las relaciones en las cuales se basa el régimen político mexicano (árbitro supremo de los conflictos entre los grupos y clases fundamentales de la sociedad, impulsor de la organización corporativa, jefe indiscutible del partido hegemónico) (Córdova, 1978).

Desde el análisis del esquema propuesto por autores como Lijphart (1987), el caso mexicano incorpora, desde el punto de vista legal-formal, elementos tanto de modelos de democracia mayoritaria como de los de democracia consensual. Del primer modelo, el caso mexicano toma los elementos que se refieren a la concentración del Poder ejecutivo en manos de un solo partido, y donde el presidente tiene la libertad de nombrar, sin la intervención del parlamento (salvo para aprobarlos), a los miembros de su gabinete; por otro lado, del modelo mayoritario, el régimen político de México toma su sistema electoral, cuyo eje esencial es el principio de mayoría relativa, aunque desde 1977 ha incorporado el principio de representación proporcional en dicho sistema.

Los elementos que coinciden con el modelo consensual son la separación de poderes, el bicameralismo, la presencia de un sistema multipartidista moderado (existen actualmente cuatro partidos políticos que tienen representación en el Congreso, aunque es muy clara la tendencia a la concentración del voto en tres de ellos),

ADRIÁN ACOSTA

que se asocian a cierta multidimensionalidad en el espectro ideológico que cubren dichos partidos -el Revolucionario Institucional (PRI), centro, el de Acción Nacional (PAN), derecha, y el de la Revolución Democrática (PRD), izquierda-, así como la existencia del federalismo y una constitución escrita que regula y sanciona la vida política.

Sin embargo, estos elementos estrictamente formales son opacados por un examen empírico del funcionamiento del sistema, examen que ha nutrido de argumentos democratizadores a las oposiciones políticas partidarias, tanto de izquierda como de derecha, en los últimos años. Un inventario rápido de ellas sería: la tradicional subordinación del Legislativo frente al Ejecutivo; la duplicidad de funciones de las dos cámaras e irrelevancia de muchas de ellas en el caso de la Cámara de Senadores; la predominancia de un partido, en virtud de la fusión entre el gobierno y el PRI; la débil vigencia del pacto federal en virtud de un centralismo político-administrativo de facto.

El resultado histórico de la articulación de estos elementos fue la presencia de un gobierno fuerte, apoyado en un régimen político poco competitivo, operando en un sistema electoral cuyas condiciones elementales de competitividad (recursos financieros, acceso a medios de comunicación, infraestructura partidaria) han resultado inequitativas para los partidos de oposición, no obstante que, en los últimos años, se han realizado importantes reformas de la legislación electoral para reducir y eliminar los efectos de dicha inequidad.

Las dificultades del nuevo Estado

El “salinismo”³ se enfrentó al dilema de desmontar el autoritarismo y sentar las bases del tránsito pacífico para

³ El “salinismo” es el término con que se alude al período presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

EL LEVIATÁN EXHAUSTO

la construcción de un sistema político democrático, arriesgando con ello la hegemonía del PRI y la relevancia de la figura presidencial, o de estirar al máximo los límites del sistema autoritario a fin de mantener la estabilidad política y la gobernabilidad. En un contexto de marcada irritación social y política, el salinismo optó por la segunda alternativa.

Pero, al lado de ello, emprendió una profunda reestructuración económica combinada con una reorientación y disminución de la intervención estatal en la misma. Privatización de empresas públicas, apertura hacia el exterior, fortalecimiento de las relaciones con el sector empresarial constituyeron algunos de los cursos de acción gubernamental de una política económica cuyo antecedente más importante fue esa especie de "obra negra" que, en el ámbito económico, el delamadridismo había construido durante los años 1982-1988 (Loaeza, 1994).

En términos del sistema político, durante los primeros años del salinismo la estrategia consistió en reconocer el fin de la era del partido único y el principio de un nuevo y verdadero sistema de partidos que reflejara la pluralidad ideológica y política existente en la sociedad mexicana. Por otro lado, hacia el interior del propio PRI se iniciaron acciones destinadas a dar mayor autonomía real a la figura presidencial, liberando a ésta de los lastres (y las presiones) del viejo sindicalismo y de las figuras corporativas. El resultado fue la reestructuración de los términos tradicionales del corporativismo mexicano y de una limitada pero efectiva ampliación de la representatividad e importancia política de un sector estratégico de las fuerzas políticas mexicanas: la que representa el PAN.

En el transcurso del sexenio salinista, la liberalización del sistema político mexicano apareció como una suerte de *liberalización asimétrica*, es decir, orientada a integrar, reconocer y estimular fundamentalmente una parte de las fuerzas que habitan en el sistema político -la

ADRIÁN ACOSTA

representada por el PAN-, mientras que excluyó, simultáneamente, a otras que también operan en él (principalmente la representada por el PRD)⁴.

En alguna medida, esta liberalización asimétrica quedó plasmada en las reformas y resultados electorales ocurridos en los comicios presidenciales de 1994, aunque a ello contribuyó decisivamente el desempeño de los propios partidos políticos en la promoción de sus candidatos y sus programas. Pero esas reformas y resultados no hubieran sido posibles sin el relativo éxito de las transformaciones económicas que habían redituado un genuino prestigio y legitimidad al régimen político durante el sexenio. La reestructuración de la deuda externa, la privatización de una parte enorme del sector público, el intento de redefinición de la política social a través de programas como "Solidaridad", las reformas de las relaciones en el campo y con las iglesias, o la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos se constituyeron en los soportes estructurales de un proceso de liberalización política cuyos aspectos más álgidos y conflictivos se pensaban dejar hasta el siguiente sexenio presidencial.

En este clima de optimismo económico y de relativa certidumbre política aparece, sorpresivamente, la rebelión de Las Cañadas, en el sureño estado de Chiapas, del 1 de enero de 1994. En un escenario donde la modernización económica parecía haber devuelto buena parte de la legitimidad perdida al régimen político, cuando la mayoría de las élites empresariales y gubernamentales y la sociedad urbanizada concentraban su mirada -y sus expectativas-

⁴ Sin embargo, resulta necesario considerar también la estrategia seguida después de 1988, tanto por el PAN como por lo que sería después el PRD, para explicar la ruta seguida por la liberalización política salinista. Así, mientras que el PAN siguió una estrategia de confrontación-conciliación-negociación para acrecentar su fuerza política, el PRD siguió una estrategia de intransigencia y enfrentamiento que lo fue alejando de posibilidades negociadoras.

EL LEVIATÁN EXHAUSTO

hacia el norte, cuando los partidos políticos aparentemente habían logrado consensos mínimos en torno a la necesidad de fortalecer los procedimientos democráticos que implican los procesos electorales en el país, en el extremo sur del país irrumpe, en un puñado de municipios de la selva chiapaneca, un contingente armado pidiendo el derrocamiento del presidente de la República, declarando la guerra al Ejército y exigiendo democracia, justicia y libertad.

Si el impacto psicológico de la noticia de lo que ocurrió en Tlatelolco el 2 de octubre de 1968 había sido para muchos sectores de la sociedad mexicana, según escribió la novelista Elena Poniatowska, en su clásica obra *La noche de Tlatelolco* (1971), como un “mazazo en la cabeza”, la declaración de guerra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional constituyó para la sociedad mexicana lo que Octavio Paz denominó en su momento como una sensación de “regreso al pasado”⁵. En un primer momento, la rebelión chiapaneca activó los resortes más profundos y enmohecidos del autoritarismo del sistema político mexicano, y cuestionó no sólo los alcances de la modernización económica salinista, sino también la vocación democrática que aparentemente se había extendido por todos los sectores del sistema político mexicano. Sin embargo, el gobierno salinista echó mano de los recursos de la negociación y el diálogo, viejas cartas de la tradición estatal posrevolucionaria, con el objeto de enfrentar con política y no con las armas la violenta acción de un grupo de perfil típicamente antisistema.

* * *

En suma, la erosión del gran pacto corporativo construido en los años treinta, que permitió el desarrollo de un

⁵ Octavio Paz, “Chiapas, ¿nudo ciego o tabla de salvación?”, en *La Jornada*, 24 de enero, 1994.

ADRIÁN ACOSTA

esquema estable de intercambios políticos entre el Estado y las principales fuerzas organizadas de la sociedad, a través de un partido político de corte populista y corporativo, comenzó a mostrar señales de debilitamiento desde fines de los años setenta, señales que se extendieron y agudizaron hasta mediados de la década de los noventa. En un contexto de crisis económica, de derrumbe de la ideología del “nacionalismo revolucionario” y de un proceso de gradual liberalización y democratización del régimen político, los antiguos mecanismos corporativos y los estilos de gestión de las demandas e intereses de los actores tradicionales de la esfera política mexicana se convirtieron en piezas de museo. Sin embargo, una de esas piezas, el poder presidencial, se ha mantenido como la figura central que cohesiona y ordena el régimen político dominado, aunque con crecientes dificultades, por el casi setentero PRI.

“Hiperpresidencialismo” es la definición del régimen político mexicano propuesta, desde una perspectiva neoinstitucionalista, por Casar (1996). Ello significa que la figura y el poder presidencial operan en un sistema sin contrapesos institucionales significativos. Situada justo en el centro de todas las redes de poder, la figura presidencial penetra al conjunto de las instituciones políticas, anulando de facto la división de poderes; ello fue posible por la estructuración de un extenso sistema de incentivos en el que los actores transferían o delegaban sus poderes a la figura presidencial, estructura congruente con un sistema de partido prácticamente único (Casar 1996; p. 92).

Presidencialismo y Estado son parte de una fórmula que todavía hoy se mantiene, con cómodos márgenes de maniobra, para conducir los asuntos públicos; la legitimidad presidencial, aunque disminuida tras varias crisis, aún conserva eficacia y reconocimiento entre la mayoría de los ciudadanos y organizaciones. Lo que parece constituir un punto de no retorno es la separación entre el presidente y el partido dominante, y entre éstos y el poder

EL LEVIATÁN EXHAUSTO

estatal. Existen claros indicios de que está en marcha un proceso de separación y diferenciación creciente entre estas esferas de poder, que transitan, de un lado, por la reforma del Estado y, por el otro, por la reforma de la política mexicana. A ello estarán dedicados el tercer y último apartado de estas notas.

3. PERSPECTIVAS SOBRE EL “TERCER” ESTADO MEXICANO PARA EL SIGLO XXI

En los últimos años, el Estado mexicano muestra el rostro de un Leviatán exhausto. La crisis del Estado interventor, socialmente comprometido y políticamente corporativo, que creció y se desarrolló como pieza maestra del modelo de crecimiento “hacia adentro” durante casi tres décadas (1940-1970), dio lugar no sólo a la reestructuración de las élites estatales y a la recomposición del régimen político mexicano, sino también a los términos de las políticas sociales que se desarrollaron durante un largo ciclo histórico. Las políticas económica y social y, más aún, el “paradigma político” de las políticas, cambiaron lentamente en el transcurso de casi dos décadas (1977-1996), lo que fue la respuesta a una crisis largamente larvada, con explosiones sociales frecuentes aunque dispersas, y con una extensa secuela de efectos en el campo del bienestar social y la desigualdad.

En estas circunstancias, la reforma del Estado mexicano presenta algunos de los rasgos característicos de los procesos que autores como Armijo, Biersteker y Lowenthal (1995) han denominado como “transiciones simultáneas”, es decir, procesos transicionales donde se fusionan movimientos de liberalización económica con mecanismos de democratización política.

Para algunos autores, estos movimientos y mecanismos se asocian a una triple crisis en las principales fuentes de legitimidad del régimen: la electoral, la de compromisos sociales y la de la eficacia en la dirección

ADRIÁN ACOSTA

económica (Villa, 1996). La primera, producto de la lenta pero creciente competitividad de los partidos políticos en México, que disputan voto y electores al aún hegemónico PRI. La segunda, tiene que ver con el giro en el perfil y las orientación de las políticas sociales del Estado desarrollista mexicano. Y la tercera se refiere a la legitimidad y eficacia de la intervención estatal en la conducción de la economía.

La primera crisis tiene implicaciones directas en el tipo de gestión y regulación de los conflictos de poder. La creciente competitividad de los partidos, la presencia regional que cada uno de ellos tiene y la composición cada vez más plural y equilibrada que estas agrupaciones tienen en el Congreso significan mayores desafíos a la gobernabilidad democrática del país. El régimen de un solo partido como instrumento presidencial es un obstáculo para la construcción de un sistema político democrático basado en elecciones transparentes y equitativas. La creación desde noviembre de 1996 del Instituto Federal Electoral como un organismo plenamente autónomo del gobierno y de los partidos políticos (a iniciativa del propio gobierno y de los propios partidos) es un paso que registra con claridad la intención de que, a través de los procesos electorales, se refleje el verdadero peso de los partidos y el perfil de la pluralidad realmente existente entre la ciudadanía.

Por otro lado, existe un conjunto de áreas de antigua acción estatal que están en proceso de reconstrucción por la nueva concepción que domina la reforma del Estado. La política social, en particular, parece constituir un campo sumamente conflictivo y no suficientemente abordado en procesos reformadores de los poderes y capacidades estatales, lo que implica que uno de los pilares de legitimación del "viejo" Estado desarrollista mexicano se encuentra en algún lugar de la transición entre un modelo residual de bienestar social y un modelo aparentemente universalista, institucionalizado, de compromiso estatal con la instalación de un piso social común de acceso a niveles mínimos de bienestar, donde los actores sociales y económicos tramitan sus demandas

EL LEVIATÁN EXHAUSTO

y participan en la gestión de sus posibles soluciones bajo nuevos esquemas de acción pública (Franco, 1996).

Finalmente, la eficacia estatal en la conducción económica, que en los años ochenta fue un tema que se convirtió en fuente de conflicto y disputa permanente entre las élites económicas y la élite estatal, se resolvió en una profunda reforma de la presencia y función estatal en la economía. La “paradoja neoliberal” tuvo aquí una expresión empírica contundente que representó una reconciliación del poder estatal y el poder económico (Smith, Acuña y Gamarra, 1994).

* * *

Otra ventana al “nuevo” Estado mexicano tiene que ver con el papel del presidencialismo en el *governance* de la economía y la conducción política del Estado. En un régimen dominado por la figura presidencial, la gobernabilidad ha girado hasta hoy alrededor de los poderes constitucionales y metaconstitucionales del presidente de turno. Como hemos visto, los años maravillosos del presidencialismo mexicano fueron precisamente aquellos donde dicha figura creció y se legitimó a través de la formación de un sistema de partido prácticamente único, que actuaba, a su vez, como el eje articulador de las demandas de los sectores claves de la sociedad y, paralelamente, como el espacio de reclutamiento de las élites políticas y estatales.

Sin embargo, los reclamos democratizadores acumulados desde la rebelión estudiantil de 1968 han puesto en crisis ese modelo de gobernabilidad presidencialista, pues, en primer lugar, el PRI ya no es el único partido político en México, sino que existen por lo menos otras dos fuerzas (el PAN y el PRD) que disputan crecientemente votos y parcelas de poder al partido dominante.

En un escenario de estas características, la capacidad de gobernar el Estado y la economía ya no

ADRIÁN ACOSTA

puede girar exclusivamente en torno a la figura presidencial. Mecanismos de mercado tendientes a la autorregulación, la globalización y flexibilización del consumo y de los mercados, junto a intervenciones discretas pero estratégicas del Estado, mediante políticas deliberadas de regulación y distribución, constituyen parte del nuevo modelo estatal de gestión, donde los antiguos poderes presidenciales tienden a erigirse como obstáculos. En el terreno de la conducción del Estado, un régimen presidencialista actuando en un contexto de sistema de partidos, con alternancia frecuente y competitividad creciente, también tiende a desvanecer su antigua centralidad.

Esto implica que mecanismos del mercado y de la política asociados a la liberalización económica y a la democratización política pueden erosionar de manera irreversible la antigua capacidad presidencial de controlar con eficacia y legitimidad los dispositivos maestros de la economía y de la política. Frente a ello, el papel del presidencialismo tiende a reformarse, al mismo tiempo que se cambian los poderes y capacidades estatales.

En este sentido, la formación del tercer Estado mexicano, el que cierra dificultosamente un siglo y abre otro, transita por una reforma profunda de la política y la economía que se asientan sobre los ejes de la diferenciación y la complejidad. Que estos ejes se resuelvan, de un lado, en la construcción de una economía abierta capaz de responder a los desafíos de eficacia y equidad de una sociedad polarizada y, por otro lado, en la creación de un sistema político y una gobernabilidad democráticos son asuntos que todavía están por verse. Pero el desafío mayor de la reforma estatal sigue siendo, sin duda, el de reconstruir los cimientos de una figura capaz de ordenar los esfuerzos por renovar las redes de cohesión y solidaridad social, aquellos que aseguren identidad y vinculación a esa "comunidad imaginada" que sigue siendo, con todo, la sociedad mexicana.

Bibliografía

- ARMIJO, L., Elliot, T. Biersteker y A.F. Lowenthal
1995 "Problemas de las transiciones simultáneas",
en *Este País*, n. 47, febrero, México.
- CASAR, María Amparo
1996 "Las bases político-institucionales del poder
presidencial en México", en *Política y gobierno*,
vol. III, núm. 1, México.
- COLLIER, David
1985 *El nuevo autoritarismo en América Latina*,
Fondo de Cultura Económica, México.
- CORDOVA, Arnaldo
1978 *La formación del poder político en México*, Ed.
ERA, México.
- 1988 "La Constitución y la democracia", en
Cordera, R., Trejo, R., Vega, J. (coords.),
México: el reclamo democrático. Ed. Siglo XXI,
México.

ADRIÁN ACOSTA

- DUVERGER, Maurice
1978 *Instituciones políticas y derecho constitucional*,
Ed. Ariel, Barcelona.
- ESCALANTE, Fernando
1992 *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México.
- FISHLOW, Albert
1990 "The Latin American State", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, num. 3.
- FRANCO, Rolando
1996 "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, n. 58.
- GARZA, (de la), Luis Alberto
1986 "El México postindependiente", en Varios Autores, *Evolución del Estado mexicano, T.I, Formación 1810-1910*, Ed. El Caballito, México.
- GIDDENS, Anthony
1996 "Política, Gobierno, Estado", en *Sociología*, Alianza Universidad, Madrid.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo
1965 *La democracia en México*, ERA, México.
- LIJPHART, Arend
1987 *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Ed. Ariel, Barcelona.
- LOAEZA, Soledad
1994 "Delamadridismo: la segunda modernización mexicana", en Bazsdresch, C., et. al., *México. Auge, crisis y ajuste*, vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México.

EL LEVIATÁN EXHAUSTO

MANN, Michael

1993 *The Sources of Social Power. The rise of classes and nation-states, 1760-1914*, Cambridge University Press.

1991 *Las fuentes del poder social, I*, Alianza Universidad, Madrid.

1991 “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Zona Abierta* 57/58, Madrid.

MEDINA PEÑA, Luis

1996 *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, FCE, México.

MIGDAL, Joel S.

1988 *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and States Capabilities in the Third World*. Princeton University Press.

MOLINAR HORCASITAS, Juan

1993 “Escuelas de interpretación del sistema político mexicano”, en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, Año LV, núm, 2, México.

SAEZ, Carmen

1986 “Estado y política de conciliación en el siglo XIX”, en Varios Autores, *Evolución del Estado mexicano*, Op. Cit.

SHUGARTT, Matthew y Carey, John

1992 *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press.

ADRIAN ACOSTA SILVA

- SMITH, W., C. Acuña y E. Gamarra (Eds.)
1994 *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, North South Center, Miami.
- VILLA, Manuel
1996 *Los años furiosos: 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México*, Porrúa/FLACSO, México.
- WOLDENBERG, José
1992 “¿Del monopartidismo al pluripartidismo?”, en Garretón, Manuel A. (Coord.), *Los partidos políticos en el inicio de los noventa*, FLACSO-Chile, Santiago (mimeo).