

# Política, patrimonialismo y crisis en México

JOSE FERNANDEZ SANTILLAN

“Quienes han examinado el funcionamiento del sistema político mexicano a partir de 1940 están de acuerdo en que es en el jefe del poder ejecutivo donde convergen todos los canales de información y de donde parten las decisiones importantes; o sea el centro nervioso e indiscutible de la política mexicana. La forma que tomó la interacción entre el presidente, sus colaboradores y el resto de los actores políticos tuvo un carácter casi patrimonial”<sup>1</sup> Así se expresaba Lorenzo Meyer en 1982 sobre el llamado régimen de la revolución y su funcionamiento. Sabemos de sobra que el núcleo del orden institucional se encuentra en el presidente de la república; pero lo que es menos conocido —y que me parece es lo valioso de la observación de Meyer— es la forma en que se desempeña el sistema que nos ha regido hasta ahora, es decir, lo que él llama "casi patrimonial".

Llamo la atención sobre este aspecto poco observado de nuestro aparato de gobierno en cuanto puede arrojar nuevas luces sobre los problemas políticos y económicos por los que atraviesa el país. Me he decidido por esta vía porque creo que tales dificultades derivan en cierta medida de una especie de desfase entre ese patrimonialismo que hoy ha entrado en crisis y las tendencias renovadoras en áreas importantes de la sociedad y la economía mexicanas.

Me explico: el patrimonialismo es una forma de ejercicio del poder observada en sociedades premodernas cuyas características primordiales, en su estado puro, Max Weber sintetizó de la siguiente manera: el soberano es visto como el señor que dispensa su favor y su gracia al pueblo; los puestos públicos no son asignados por capacidad y competencia sino por lealtad y simpatía; no hay una formación estricta y regulada de los funcionarios sino una nominación que obedece a la conveniencia de quien posee la autoridad; la actividad de dichos funcionarios con frecuencia se extiende más allá de lo que les está expresamente señalado; el desempeño de los cargos se remunera sobre todo por el usufructo que de ellos se pueda hacer; se obedece más a la disposición individual del gobernante que a leyes fijas y establecidas.

La cara opuesta del patrimonialismo es la autoridad legal racional cuya aparición coincide con la consolidación, en la mayoría de los países occidentales, del Estado moderno. Dicha autoridad se distingue por el ejercicio del poder con base en la ley; el ámbito del servicio público está limitado objetivamente por una estricta asignación de funciones; el pago a los funcionarios se constriñe al sueldo; los puestos públicos, en su gran mayoría, se asignan por concurso y el ascenso está estrictamente reglamentado; los funcionarios pasan por una formación profesional rigurosa; no hay apropiación del cargo por parte de quien lo ejerce. Como se lee en *Economía y sociedad*: "Existe el principio de la separación completa entre el patrimonio público y el patrimonio privado"<sup>2</sup>

Estas características del patrimonialismo y del sistema-racional-burocrático, son catalogadas en su estado puro, pero en la realidad difícilmente se encuentran en tal situación. Más bien las vemos combinadas, como sucede en México; no por casualidad a nuestro gobierno se le ha calificado como una "burocracia patrimonial" para evidenciar esa mezcla; pero entre uno y otro hasta ahora, por lo menos en nuestro caso, ha pesado más el lado patrimonial que el legal racional.

Ciertamente, en México hay una arraigada tradición de ver al presidente de la república como el padre del pueblo —de allí el paternalismo que lleva a cabo, según criterios de conveniencia y oportunidad, algún tipo de política social para obtener el respaldo de los gobernados —de allí el populismo. Las redes de poder que estableció el régimen de la revolución obedecieron a ese diseño y a la verticalidad de los lazos de dependencia y de lealtad de personas y grupos. Las instituciones gubernamentales tanto del sector central como del descentralizado igualmente cayeron en esa lógica. Destino semejante les aguardó a las entidades federativas en las que la intervención del poder presidencial y sus agentes fue constante. Para nadie es un secreto que la estructura corporativa del PRI va en consonancia con la centralización cuasi patrimonial del mando en la cúpula. Así, la esfera de los favores otorgados en la práctica se convirtió en lugar de explotación para la formación de fortunas, y para favorecer el enriquecimiento personal. La adhesión legitimadora de las masas a las políticas del Estado evidentemente se presentó a través de esos vínculos paternalistas y populistas. Las urnas sólo servían, en un segundo momento, para refrendar ese vínculo. Incluso las empresas privadas de una u otra forma tuvieron que ver con el modus operandi descrito so pena de no acceder a las concesiones, permisos, concursos, otorgamiento de créditos y estímulos o a los privilegios del trato en las oficinas públicas. Pocos se quejaban del orden prevaleciente, sea porque habían sido favorecidos por él, sea porque tenían la expectativa de entrar al engranaje de lealtades y premios.

Durante décadas la maquinaria política funcionó de esta manera —todos lo sabemos—; pero la verdad es que el mantenimiento de un aparato de semejantes proporciones y con tal comportamiento resultaba demasiado oneroso para la economía y la sociedad de este país. Bien dicen los estudiosos en la materia que el patrimonialismo en todo caso encaja en formas de producción y de consumo poco avanzadas, pero no es funcional para una economía de mercado compleja y competitiva. A nivel social ese sistema se implantó sobre estratos más o menos sumisos al poder; pero el sistema comenzó a mostrar fallas cuando las prebendas ya no fluyeron con tanta celeridad; ya no hubo tanta docilidad de por medio. El incremento de la demanda democratizadora se da en contrapartida al debilitamiento de los marcos corporativos.

Acaso otra faceta del problema de la gobernabilidad pueda localizarse en esta dimensión, es decir, en la distancia creciente entre el sistema patrimonial o semi-patrimonial y el cariz moderno de franjas importantes de la sociedad y de la economía. Distanciamiento que acarrea tensiones potencialmente conflictivas entre esa estructura gubernamental reacia a cambiar y el carácter dinámico de las actividades civiles y productivas. Al respecto, convengamos en que han habido esfuerzos desde algunos sectores del aparato público para modificar la condición patrimonial de su funcionamiento al racionalizar la actividad de algunas áreas como la del servicio exterior, las fuerzas armadas, el sector hacendario, el electoral y algunos otros donde se ha profesionalizado la actividad de su ramo e intro-

ducido una especie de servicio civil de carrera. Incluso dentro del mismo PRI se han presentado tendencias favorables a la renovación. No obstante, los empeños modernizadores no han trastocado el basamento patrimonial: la corrupción continúa así como la impunidad y el manejo clientelar de los recursos; el corporativismo aunque envejecido y poco funcional sigue en su sitio; la manipulación social desde arriba, aunque por diversos medios, también sigue con vida, igual que la injerencia del centro en la política local. El problema sigue presente, ahora entremezclado con la crisis que aqueja al país, pero, a diferencia de las dificultades financieras y sociales que son extremadamente visibles y para las cuales desde los más diversos ámbitos se proponen soluciones, el dilema del patrimonialismo que está en el trasfondo es menos evidente y, por tanto, menos atendido.

De cualquier manera, convengamos en que en la actual crisis se están empalmando muchos desarreglos de diversa naturaleza. En consecuencia, me parece, es el momento de pensar en serio y a fondo sobre la manera en que se construyó el país. En lo que me atañe, que es el campo político, no tengo duda en afirmar que el modelo de organización del poder público que se creó en los años veinte se está agotando. Lo que podríamos llamar el "Presidencialismo patrimonialista mexicano" ya no las tiene todas consigo y, sin embargo, de alguna manera continúa funcionando, acaso porque bien a bien no se ha presentado un marco alternativo que pueda sustituirlo.

Es curioso y no carente de significado que mientras a nivel económico, al agotarse el modelo intervencionista, pudo ser relevado por el modelo de cuño liberal; a nivel político, al ser evidente que el presidencialismo patrimonial está llegando a su término no aparece en el horizonte un esquema alternativo. No me detengo en consideraciones acerca de la combinación entre el presidencialismo patrimonial y el intervencionismo estatal o entre ese tipo de presidencialismo y la doctrina del libre mercado, lo que me interesa es señalar que delante de las dificultades en la estructura del poder parece abrirse una buena oportunidad para la implantación del liberalismo político. Así parecen reconocerlo los especialistas que han tratado sobre el decaimiento del patrimonialismo mexicano. Cito a Gina Zabłudowsky quien en su libro *Patrimonialismo y modernización* reconoce que el mexicano no será un Estado cabalmente moderno mientras no transite del patrimonialismo al sistema legal racional' Pero ese paso tendrá que ser acompañado, necesariamente, por la adopción de un marco institucional inspirado en una verdadera división y equilibrio de poderes que es seguramente lo primero que caracteriza al liberalismo político. Otra cosa que ayuda a frenar el ejercicio arbitrario del poder del Estado es que se ejerza con apego a la ley.

Es evidente que estos dos elementos básicos del liberalismo político, vale decir, la verdadera división y equilibrio entre los órganos del Estado y la supremacía de la ley con respecto al poder, no estuvieron presentes en el momento que se diseñó el sistema político. En lugar del equilibrio entre los poderes de la Unión se le otorgaron amplias facultades al jefe del Ejecutivo para que ejerciera el mando a discreción con una serie de atributos que en la práctica permitieron la centralización abrumadora. En vez de que predominara la ley, que era el verdadero espíritu del constitucionalismo, prevaleció sobre ella el poder del primer mandatario. La justificación que se esgrimió para que esto sucediera fue que el país, luego de la revolución, necesitaba pacificarse y reunificarse. Ese fue el reto que se le planteó a la facción triunfante. Y, en efecto, el diseño elaborado por Carranza y sus

seguidores logró integrar y pacificar a la nación; gracias a ese diseño durante largo tiempo se pudo asentar la estabilidad política y la paz social. Hoy, sin embargo, visto y juzgado a la distancia el arreglo muestra que la centralización se tradujo en abuso y en una relación desigual y autocrática con las regiones y los sectores sociales; el predominio del gobernante sobre la norma constitucional derivó en impunidad y en una variabilidad desconcertante del ejercicio de la autoridad.

La deducción es obvia: si en algún momento el proyecto de edificar un gobierno fuerte, e incluso autoritario, rindió buenos dividendos, ahora dicho proyecto se encuentra desfasado con respecto a lo que es México. Concluamos entonces que no puede haber desarrollo económico y social mientras sigamos arrastrando un aparato de poder de las características descritas. De allí, insisto, el imperativo de voltear los ojos al liberalismo político, el cual, aparte de la división de poderes y la supremacía de la ley, supone, como dice Octavio Paz en su crítica al patrimonialismo, "devolverle la iniciativa a la sociedad" que yo entiendo como la superación del corporativismo, la organización plural y libre de la sociedad en las agrupaciones que ella se dé, la apertura de nuevos y más fluidos canales de expresión y de negociación con el gobierno. Esto va de la mano con la conclusión de una reforma electoral definitiva que rompa el círculo vicioso de las irregularidades y la impugnación; la formación de un verdadero y propio sistema de partidos que posibilite la competencia equitativa entre ellos. La idea de liberalizar la política no puede ignorar la práctica de un federalismo efectivo, del que por cierto hoy se habla tanto.

En fin, esa liberalización también supone la idea de restituirle dignidad a la política para que no se le siga viendo, en la imagen popular, como la sede de las componendas y canongías sino donde se concurre para ejercer los derechos ciudadanos y donde se pueden discutir y definir los grandes proyectos colectivos racionalmente orientados.

1. *"La encrucijada", en Historia general de México, tomo 4, SEP/El Colegio de México, México, 1982, p. 243.*

2. *Economía y sociedad, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 175.*

3. *Gina Zabudowsky Kuper, Patrimonialismo y modernización, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 166-179.*

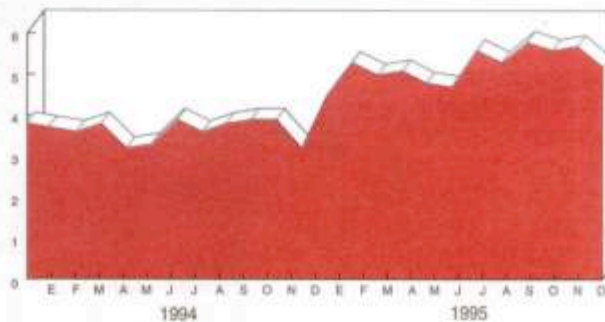
### ***El empleo en el contexto de la crisis***

## EL EMPLEO EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS

### Empleo (variación anual)

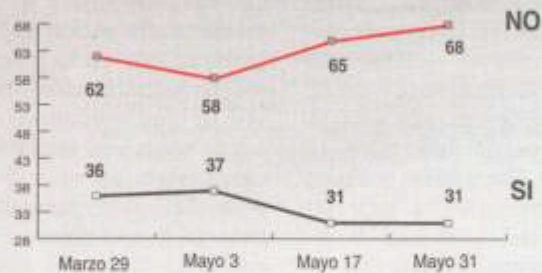


### Desempleo (tasa)



capem/oxford economic forecasting

### ¿Se ha quedado sin empleo?



Pregunta textual: ¿Ud. o alguna de las personas que viven en su casa se ha quedado sin empleo en los últimos 3 meses? (SÓLO DE LOS QUE VIVEN EN SU CASA)

#### Vitrina Metodológica

Fecha de levantamiento: 26-28 de mayo de 1995

Patrocinador: Este País

Responsable de la investigación: MORI de México

Tipo de entrevista: personal/domicilio

Población entrevistada: D.F. y zona metropolitana

Tamaño de la muestra: 350 entrevistas

Método de muestreo: aleatorio por conglomerados

Margen de error:  $\pm 5.2$

Confiabilidad estadística: 95%

Gráficas: Juan Balderas

**MORI**  
DE MEXICO

