

## MODERNIZACION DEL ESTADO MEXICANO

Omar Guerrero

### PROEMIO

Hemos vivido seis años de la llamada "renovación nacional". Los seis siguientes serán de "modernización". Pero si una categoría tiene un sentido polivalente, hoy día, es precisamente la de modernización. Una revisión de la literatura sobre el tema arroja asombrosos resultados: la modernización abarca tal cantidad de significados, que al final de cuentas no significa nada.

Sin embargo, la modernidad y la modernización existen y deben concebirse de algún modo, siempre que éste sea unívoco. Pretendiendo participar en el esfuerzo de esta controversial noción, tan importante en el mundo contemporáneo, hemos emprendido la preparación de un libro cuyo objetivo es examinar a la modernización del Estado mexicano. Este proyecto académico, apenas en su fase preliminar, ha provisto de información e ideas al trabajo que hoy ponemos a su consideración.

No entraremos en el maremágnum de la literatura sobre modernización, pues caeríamos fácilmente en la confusión, toda vez que nuestro objeto aquí no es la modernización en general, sino la del Estado mexicano. Además, entre todos los profetas de la modernización, algunos de ellos, muy conspicuos, han repuntado por su mejor comprensión de tan complejo fenómeno. Por ello optamos por examinarlos muy brevemente, en atención a las dimensiones

de este trabajo.<sup>1</sup> Nos referimos a Samuel Neil Eisenstadt y Samuel Huntington.

Ambos cultivan el tema de la modernización en la década de los sesenta, época de oro de su estudio. Es más, la teoría de la modernización nació y se desarrolló, como nunca, en ese período. Después ha perdido en moda, pero ha ganado en conceptualización. Hoy día vuelve por sus fueros y continúa atrayendo a investigadores y estadistas.

### MODERNIZACION Y MODERNIZACION POLITICA

Eisenstadt sostiene que la sociedad moderna ha sido una preocupación constante de la sociología, desde sus inicios, y este interés se ha acrecentado

1. La literatura de modernización y desarrollo político es nutrida. Aquí, como mera referencia, mencionaremos los libros más usuales en lengua española: S.N. Eisenstadt, **Ensayos sobre el cambio social y la modernización**. Madrid, Editorial Tecnós. 1970; y **Modernización**, Buenos Aires, 1968. Samuel Huntington, **El orden político en las sociedades en cambio**. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972. David Apter, **Estudio de la modernización**. Buenos Aires, Amorrortu. 1970; y **Política de la modernización**. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972. Gino Germani, **Sociología de la modernización**. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1971. Helio Jaguaribe, **Desarrollo político: sentido y condiciones**. México, Editorial Paidós. 1972. Joseph Lapalombara y otros, **Burocracia y desarrollo político**. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1970.

con la emergencia de las nuevas naciones. Cita Eisenstadt el concepto de movilización social acuñado por Deutsch, del que dice acentúa los aspectos socio-demográficos de la modernización. Para Eisenstadt, la modernización se caracteriza por los siguientes elementos:

- Elevado desarrollo de diferenciación social.
- Recursos libremente flotantes no adscritos a grupos específicos.
- Desenvolvimiento de tipos de organización específicos y diversificados.
- Identificación de grupos no tradicionales.
- Desarrollo de papeles especializados en las diversas instituciones. Entre los últimos destacan los mecanismos de mercado, elecciones, partidos y la burocracia.<sup>2</sup>

Eisenstadt divide los distintos órdenes de la sociedad moderna en lo que llama esferas institucionales, distinguiendo a la economía, la social, la cultural y la política. En la esfera económica, la modernización se caracteriza por la diferenciación de las actividades económicas y los papeles ocupacionales, unidades de producción orientadas al mercado y ampliación y complejidad de éste. En suma, la economía de mercado. La esfera social se distingue por el desarrollo de la urbanización y como consecuencia, el desenvolvimiento de actividades y organizaciones de diversa índole. El orden cultural se transformó, de una educación de élite, en un sistema de movilidad dirigida a ampliar los cambios educativos y ocupacionales, y especialmente la secularización de la cultura frente a la religión.

La esfera política sufrió también cambios trascendentales: se formó una estructura política altamente diferenciada de instituciones y papeles específicos, un cuerpo político centralizado y metas y

orientaciones políticas concretas. Asimismo, la modernización política se caracterizó por la ampliación creciente de las actividades centrales legales, administrativas y políticas, y su ampliación hacia las diversas esferas y regiones de la sociedad.

Comprendió también la difusión continuada del poder político hacia grupos más amplios de la sociedad y, en última instancia, hacia todos los ciudadanos adultos. Se extendió al debilitamiento de las élites tradicionales y el ocaso de sus formas de legitimación, que fueron transformadas en lo que Eisenstadt llama "una especie de responsabilidad ideológica" e institucional de los gobernantes hacia los gobernados.

Eisenstadt explica que el corolario de estos cambios se observa en la participación de los gobernados en la selección de sus gobernantes, en la determinación de las principales orientaciones políticas y, en menor medida, en las líneas políticas concretas.

Se advierte claramente, en la exposición de este autor, que la modernización se forjó originalmente al calor de la centralización y la composición del Estado. Luego vinieron los progresos ganados por la burguesía. Así, el absolutismo y la burguesía forjaron la modernización política. Ha sido, en términos llanos, una sobreposición de progresos, basados, a decir de Eisenstadt, en la movilización social y la diferenciación.

Sin embargo, la modernización política trae consigo una característica propia: desarrolla un sistema político capaz de generar cambios y de ser apto para absorber otros que se generen fuera de su seno, capacidades que, dice Eisenstadt, lo distinguen de otros sistemas políticos anteriores. En este sentido, debe ser capaz de desarrollar un crecimiento autosostenido, a semejanza de las fuerzas económicas.

Con base en lo anterior, Eisenstadt formula un aforismo: "el problema central de la modernización política ha sido el de la disposición de cualquier sistema para adaptarse a estas exigencias cambiantes, para absorberlas en términos de la acción política y

2. Eisenstadt, S.N. "Modernización: crecimiento y diversidad". En: Eisenstadt, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*. Madrid, Editorial Tecnós. 1970. pp. 65-89. (Publicado originalmente en 1963).

para asegurar su propia continuidad frente a las exigencias continuamente renovadas y a nuevas formas de organización políticas".

En suma, la modernización política enfrenta el desafío permanente de adaptación de la política al cambio continuo, lo cual, sostiene, era impensable en sistemas políticos precedentes. Para Eisenstadt, la modernización es una fuerza que crea problemas de crecimiento político autosostenido, un desafío fundamental. La capacidad para afrontar estos cambios es la mayor prueba para el crecimiento "del desarrollo político y modernización política, plantea un movimiento que ha generado puntos de desacuerdo.

La modernización acarrea problemas y los sistemas políticos responden de manera diversa a ellos. Unas respuestas son exitosas, otras son fracasos. El éxito o el fracaso obedecen a la capacidad de adaptación de las estructuras a los nuevos tipos de problemas y organizaciones, o a la capacidad de adaptación de las instituciones para absorber cambios y a movimientos de protesta que son inherentes a la modernización. La mayor prueba que la modernización política exige a los sistemas políticos, consiste en la capacidad de sus instituciones centrales para absorber los movimientos de protesta. Cuando las capacidades adaptativas son magras, estos movimientos pueden provocar la caída del sistema político o producir estancamiento debido a una reducción de las exigencias y las organizaciones políticas.

### DESARROLLO POLITICO Y DECADENCIA POLITICA

Según Huntington, la diferencia más importante entre los países no consiste en su forma de gobierno, sino en el grado de gobierno que tienen. Incluso la diferencia entre democracia y dictadura no es tan amplia como aquella otra que distingue a los países cuya política incluye el consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad, frente a países que carecen completamente de

ello. Los atributos enunciados los encontramos en los Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética, a pesar de sus diferencias de forma de gobierno. Los tres países tienen instituciones políticas sólidas, flexibles y coherentes, en las que existen una burocracia eficiente, partidos organizados, elevada participación popular en los asuntos públicos, control de los militares, importante ingerencia gubernamental en la economía y procedimientos eficaces para garantizar la continuidad y frenar el conflicto político. Cuentan con la lealtad de los ciudadanos y por tanto pueden recabar tributos suficientes, reclutar mano de obra y realizar su política.<sup>3</sup>

En Asia, Africa y América Latina encontramos un gran contraste: hay escasez de alimentos, alfabetización, educación, riqueza, rentas, salud y producción, a pesar de los esfuerzos para resolver los problemas. En algunos países, los sistemas políticos observan una importante evolución, pero en otros el desarrollo económico no implica un desenvolvimiento político paralelo. El foco del "subdesarrollo político" se localiza en países de estos continentes, donde ha declinado el orden político, se deterioró la autoridad, eficacia y legitimidad de los gobiernos y las instituciones políticas, que se volvieron incapaces de dar sentido al interés público. "El escenario estaba dominado por la decadencia política, no por su desarrollo".

La decadencia política obedece al rápido cambio social y a la velocidad de la movilización política de nuevos grupos, acompañados por un lento desarrollo de las instituciones políticas. El principal problema de la política en estas áreas es el atraso del desarrollo de las instituciones para respaldar los cambios económicos y sociales. Huntington explica que en este caso para derribar un gobierno, se necesita un batallón, dos tanques y media docena de coroneles.

3. Huntington, S. **El orden político en las sociedades en cambio**. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972. pp. 13-46.

En los países en modernización, el desafío no es derribar gobiernos, sino constituirlos. En esto los sistemas socialistas han sido ejemplares: no producen libertades, pero sí la autoridad suficiente para gobernar. Ninguno de ellos ha sido reemplazado por golpe de Estado, añade el autor.

La relación positiva entre las fuerzas y las instituciones políticas está reflejado en el nivel de comunidad política. Huntington dice que una fuerza política es un grupo étnico, religioso, territorial, económico o de status. "La modernización implica, en gran medida, la multiplicación y diversificación de las fuerzas sociales en la sociedad". Los procedimientos políticos son dispositivos que ayudan a mantener el orden, resolver discusiones y elegir gobernantes, promoviendo con ello la comunidad de la diversidad de las fuerzas políticas. Huntington aclara que no existen diferencias definidas entre la institución política, sobre todo en sociedades simples, donde una fuerza social es capaz de imponerse fácilmente. Pero en una sociedad compleja ninguna fuerza es suficientemente poderosa para ser hegemónica y establecer una comunidad, por lo que requiere fundar instituciones políticas independientes de las fuerzas que las originaron.

Huntington cree que una sociedad está fundada en un elemento común que vincula a sus miembros. Una sociedad simple implica una asociación inmediata de sus miembros, pero una compleja significa una cuestión distinta. Con base en la definición de Cicerón en **República**, concebida sobre la base del consenso y la utilidad colectiva, explica que la comunidad se funda también en la regularidad, estabilidad y permanencia, es decir, en la institucionalización. En suma, el grado de comunidad política depende de la fuerza y envergadura de las instituciones políticas, que son un reflejo del consenso moral y el interés mutuo. Históricamente, las instituciones políticas surgieron de la interacción y desacuerdo de las fuerzas sociales, y el desarrollo gradual de procedimientos y organizaciones para dirimir estos desacuerdos.

En una sociedad compleja, la comunidad política depende de la fuerza de estas organizaciones y procedimientos, pero ésta se encuentra subordinada al alcance del apoyo con que cuentan unas y otros, así como a su nivel de institucionalización. Este alcance es simplemente el grado en que las organizaciones y procedimientos engloban la actividad de la sociedad. El alcance es amplio si comprende a toda la población políticamente organizada; es limitado si solo incluye a una minoría. Huntington explica que "las instituciones son pautas de conducta reiteradas, estables, apreciadas", en tanto que "la institucionalización es el procedimiento por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos". El nivel de institucionalización es variable y se puede definir por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia.

Estas interpretaciones de la modernización y del desarrollo político moderno, han sido formuladas con base en intensas investigaciones históricas y contemporáneas que dan pie a su certidumbre. Al mismo tiempo, representan marcos conceptuales y comparativos adecuados para el examen de la modernización del Estado mexicano.

#### MODERNIZACION ESTATAL EN MEXICO

México ha sido reconocido como un país que se modernizó aceleradamente tras el triunfo revolucionario de 1910. Del mismo modo, la Constitución de 1917 ha sido apreciada como un modelo de Carta política moderna y revolucionaria. Esto ha sido destacado por científicos sociales y algunos modernólogos, como Huntington y Roger Hansen, entre otros.

Esta perspectiva de la modernización mexicana acredita a la Revolución, con mucha verdad, los grandes progresos del México de nuestros días. Sin embargo, no se toman en consideración otros procesos históricos no menos relevantes. Unos más ni siquiera se conocen o su tratamiento ha sido aislado. Estos sucesos, de enorme trascen-

dencia hasta nuestros días, crearon las condiciones del éxito sin paralelo en América Latina del movimiento revolucionario de 1910.

Ningún país de esta parte latina del continente ha tenido una Revolución con los alcances de la nuestra; ni una reforma agraria siquiera comparable. Tampoco se disoció tan tempranamente el poder espiritual y el poder temporal, como con la Reforma juarista. México, asimismo, inició un programa de industrialización en gran escala desde los albores de su época independiente. Todavía más: la notable reforma borbónica del último cuarto del siglo XVIII se experimentó preferentemente en nuestro suelo, más que en otro país hermano. Todo esto implicó, según la teoría de la modernización, empeños significativos en pro de la modernidad.

La etapa modernizadora más vigorosa en Europa estuvo representada por las reformas del despotismo ilustrado, tal como se dejaron sentir en la Francia de Luis XVI, la Prusia de Federico II, la Austria de María Teresa y la España de Carlos III. La reforma de este hábil gobernante borbón en la Nueva España forjó los cimientos de lo que es el México independiente, al tiempo que fue base para el proceso de modernización occidentalizadora que se dejaba sentir por todas partes. La modernización comprendió todos los órdenes: la economía, la sociedad, la cultura y la política. En lo general, significó la supresión de la laxitud organizativa establecida por la Casa de Austria, que fue sustituida por una formidable centralización. La formación de un centro político ha sido sentenciado por los profetas de la modernización, como uno de los elementos indispensables. Los borbones lo establecieron en la Nueva España a través de la visita del célebre José de Gálvez.

Los Habsburgo jamás lograron organizar un Imperio unificado dentro de los dilatados reinos, que comprendían a Flandes, los países Bajos, Italia meridional, Sicilia, Portugal y España. Tampoco fue muy sólida la organización política americana, aunque sí más que la europea. En el siglo XVIII la Nueva Espa-

ña tenía más ingredientes para formar una nacionalidad ya que la Metrópoli y la madurez de su centro político era mayor. En aquella, la centralización fue vigorizada con diversas medidas, que, como enunciamos, hoy siguen presentes. Estas medidas estuvieron inspiradas en el programa de reformas propuestas por José Campillo y Cossío, y fueron instrumentadas por Gálvez.<sup>4</sup> De esta reforma, el ángulo más conocido fue la implantación de intendencias, las cuales, aunque frustradas, sirvieron de base a la moderna organización federal de México.

Menos célebres, pero quizá más trascendentes, fueron los cambios acontecidos en diversos renglones de la sociedad, la política, la economía y la administración novohispana. Las transformaciones trastocaron el antiguo concepto de gobierno de los **Austrias** que había abierto una amplia participación a los estamentos, concesionándoles importantes servicios administrativos, algunos cedidos en forma de monopolios.

Carlos III suprimió las concesiones y estableció una variedad de estancos de Estado, organizados como empresas públicas primigenias, inspiradas en el antiguo monopolio del azogue. La reforma administrativa comprendió al monopolio del correo, antes concesionado, y cuya organización empresarial de Estado como servicio público autofinanciado, proveyó a la vez de rentas a la corona. Pronto estos estancos proliferaron, penetrando más de lleno en la estructura económica, tratando de vitalizarla. Abarcaron la pólvora, el papel sellado y el juego de naipes. El corolario fue el monopolio estatal del estanco del tabaco que involucró a la administración virreinal en

4. José Campillo y Cossío, destacado funcionario hispánico en la era del despotismo ilustrado, formuló en 1743 el **Nuevo sistema de gobierno económico para la América**. (Mérida, Universidad de Venezuela. 1971). Este sistema sirvió de eficaz guía para la introducción de la modernización en la Nueva España. Sobre el ejecutor del sistema, ver: Herbert Priestley, **Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España**. México, Editor Vargas Rea. 1953.

la producción, procesamiento y comercialización de esta rama económica.

Estas reformas ocurrieron, hay que recalcarlo, en medio del más formidable y vigoroso proceso de modernización universal auspiciado por el absolutismo ilustrado. A pesar que la reforma borbónica fue tardía, inmadura e incompleta, llegó a tiempo como ingrediente esencial de la modernización de lo que en breve plazo sería la nación mexicana. Fue tardía porque el deterioro económico novohispano era irreparable a corto plazo; incompleta porque no desmontó las bases de propiedad estamental que restringían el crecimiento económico y limitaban el desarrollo de la movilización social; inmadura porque no surtió efectos tan robustos como los esperados, pues la frenó el Movimiento de Independencia.

Quizá la mayor frustración de la reforma borbónica fue su incapacidad para transformar el estatuto de la propiedad novohispana, natural y amortizada. Con ello se impidió la transformación de la sociedad, de una formación social corporativa a una sociedad de clases, y el desarrollo de la burguesía como clase revolucionaria. Tampoco fue suprimido el control de las conciencias, en manos de un clero reaccionario y estancado.

En la esfera política, no existieron progresos similares a los que después produjo la postrer Revolución francesa. La fuerza modernizadora surtió efectos sólo en la organización del Estado, pero ciertamente en forma multiplicadora, por el tenor de las tradiciones estatales hispánicas. En estas tierras toda la vida social había sido tamizada por el Estado, incluso durante el gobierno de los Austrias. Con los borbones esta vocación fue fortalecida, sobre todo a través de un elemento que, pasando el tiempo, facilitaría el fortalecimiento del Estado mexicano: la función pública de la propiedad.

El México de la primera mitad del siglo XIX vivió en la antinomia de dos concepciones de la propiedad: la estatista y la clerical. Esta última, invocando posesión, no propiedad, acumulaba la riqueza en la

Nueva España. Los gobernantes mexicanos mantuvieron una situación ambigua frente al Patronato, que daba antaño a los reyes españoles el control del clero católico. Esto prohibió el estancamiento de la economía durante las primeras décadas del siglo XIX y el subdesarrollo político generalizado, porque el Estado no impuso el criterio de la función pública de la propiedad. La sociedad tradicional siguió vigente y con ella sus intereses estamentales. No existía lugar alguno para la modernización, salvo los supuestos de las libertades ciudadanas de la Constitución de 1824. Sin embargo, tanto en la economía como en la política, hubo visionarios que trataron de imponer la modernización.

El proyecto de modernización económica naturalmente emergió de los ámbitos gubernamentales, según tradición hispánica. Lucas Alamán, conspicuo profeta de la industrialización, formó y encabezó al Banco de Avío, cuyo saldo de 12 años de labores fue sembrar la semilla del desarrollo manufacturero nacional y una variedad de empresas de hilados y tejidos por diversos puntos del país

Sucesivamente, Alamán fundó y condujo a la Dirección General de la Industria Nacional, un ambicioso proyecto gubernamental encaminado a organizar políticamente a la burguesía industrial, a quien se cedió el encabezarla, bajo el cobijo y la protección del Estado. El experimento comenzó en 1842 y abortó en 1853. Ni el Estado ni la burguesía consiguieron establecer con pie seguro la dominación burguesa en la sociedad y con ello la modernización madura.

El programa modernizador de Alamán estaba destinado al fracaso desde su origen, porque no contemplaba la supresión de las bases económicas tradicionales. No se podía vigorizar la industrialización sin la subversión de la propiedad raíz del clero, estamento dominante del México de entonces. Una efectiva modernización requería, además, un centro político ya formado; una secularización generalizada que distinguiera las esferas de actividad respectiva

del Estado y la iglesia. Tal era el propósito de los reformistas de la Administración 1833-34, que durante 10 meses pusieron en jaque el estado de cosas y dejaron una herencia para sus sucesores de la veintena que contempló los años cincuenta-sesenta de la centuria pasada. La sociedad estamental fue atacada por todas partes. Se rompieron las cadenas que ataban a los hombres a los prejuicios religiosos, se libraron los lazos impuestos por los votos monásticos y se suprimió la coacción del diezmo, entre otras medidas trascendentes.

Los reformistas fueron derrotados en su primera lid contra la sociedad estamental. Pero en su segunda confrontación obtuvieron un triunfo completo. Los modernólogos sostienen que la modernización requiere de élites que la conduzcan e impulsen. Efectivamente, la Segunda Reforma fue emprendida y dirigida por la generación más brillante de mexicanos, los liberales agrupados en torno de la figura de Juárez. Era una élite, ciertamente, pero en el sentido paretiano del término: "...una clase con aquellos que tienen los índices más elevados en el ramo de su actividad, a la que daremos el nombre de clase selecta (élite)".<sup>5</sup> Si de modernización se trata, Guillermo Prieto, Melchor Ocampo, Manuel Ruiz, Miguel Lerdo de Tejada y Francisco Zarco, reunían los índices más elevados de capacidad revolucionaria y por tanto de modernización política.

A partir de 1855, el proceso de secularización alcanzó su *cénit* y la modernización del país su momento decisivo: fueron suprimidos los fueros, la propiedad raíz fue desamortizada y luego nacionalizada. Estas medidas provocaron la abolición de la autonomía estamental del clero y la milicia al suprimir las bases materiales de su poder. El dominio clerical de las conciencias les fue arrebatado por medio de la tolerancia de cultos y la libertad de imprenta, garantías establecidas en México en la plenitud de la ma-

durez modernizadora de Occidente. A la par, la educación quedó finalmente separada del prejuicio religioso. Finalmente, servicios sociales adoptados por el Estado de bienestar en Europa tiempo atrás, fueron retirados al clero católico y asumidos por el Estado mexicano: la beneficencia y el control de los cementerios. Con ello, la salud y la muerte pasaron a ser responsabilidad pública. La vida, materia sustancial de la administración pública, también pasó a control del Estado cuando el matrimonio y el registro civil fueron también expropiados a la iglesia romana.

La Segunda Reforma situó a México en la órbita de la modernidad occidental, aunque tardíamente. Los países de América Latina y otros muchos de Asia y Africa estaban muy lejos de haber conseguido, en la segunda mitad de la centuria pasada, un centro político estable y relativamente vigoroso, así como la secularización de la sociedad y el Estado. México era un país moderno, pero económicamente subdesarrollado todavía. El porfirismo, que siguió a los diversos gobiernos liberales, se esforzó por acortar la brecha económica.

Pero la vía adoptada fue excesivamente costosa, porque el camino modernizador adoptado, de crecimiento económico por vía de inversión extranjera, enajenó los recursos de la nación. El modelo liberal positivista establecido alienó el petróleo y los recursos hidráulicos, así como el servicio público moderno básico: los ferrocarriles. Este modelo fue tan exacerbado que el Estado declinó instituir un banco central gubernativo, conformándose con concesionar el servicio de banca central.

El resultado es conocido: una vez que la tradición hispánica de centralización fue quebrantada y la independencia del país regentada por los extranjeros, fuerzas populares brotaron de los márgenes del privilegio porfirista y suprimieron el estado de cosas. El problema de base fue la distorsión del sentido de la ley de desamortización de 1856, que los porfiristas utilizaron para despojar a las comunidades indígenas y a los rancheros pobres, formando,

5. Vilfredo Pereto, *Forma y equilibrio sociales*. Madrid, Revista de Occidente. 1966. pp. 69-70.

una clase de terratenientes. El artículo 27 de la Constitución de 1917 revivió el sentido hispánico de la función social de la propiedad, estimuló la reforma agraria y cimentó las bases del patrimonio nacional. La Revolución de 1910 ha sido considerada, junto con las grandes reformas de Kamal Atatürk, modernizador del caduco Imperio Otomano, como el modelo típico de una modernización revolucionaria exitosa.

El centro político quedó finalmente fortalecido por los cambios introducidos en el cargo presidencial, en comparación con los magros poderes y competencias que le atribuía la Constitución de 1987. Ahora las potestades presidenciales se ampliaban sustancialmente y se erradicaba el fantasma terrible del congresismo, que campeó por sus fueros todo el siglo anterior. Quedó constitucionalizada la legitimidad de la intervención económica del Estado y proliferaron por todas partes las empresas públicas. Las más conspicuas de ellas nacieron o propiciaron las grandes nacionalizaciones posrevolucionarias: PEMEX, Ferrocarriles Nacionales de México y Comisión Federal de Electricidad. En las reformas constitucionales de 1983, el Estado se reservó áreas exclusivas de su intervención económica, cuya base son las zonas de actividad de estas empresas. Se legitimó, además, el estatuto económico y público de ellas.

Durante los periodos gubernamentales que van de la Presidencia de Don Venustiano Carranza a la del General Lázaro Cárdenas, fueron forjadas las principales empresas de Estado: Banco de México, Nacional Financiera, CEIMSA (hoy CONASUPO), PIPSA y los grandes bancos de desarrollo agropecuario. Hasta la época de Cárdenas, la proliferación de estas instituciones respondió al imperativo del desarrollo económico y a la reivindicación de las demandas agrarias de la Revolución. Sentaron las bases de la modernización industrial. A partir de la Presidencia de Avila Camacho, la centralización económica se acrecentó. Conservador, su régimen revirtió algunas conquistas populares: retiró a los traba-

jadores la administración de los ferrocarriles y suprimió el Banco Obrero, convirtiéndolo en una entidad financiera de cooperativas. La modernización económica tendió a favorecer el desarrollo de empresas privadas. Esta política se entronizó hasta nuestros días.

En el curso de este proceso se repitió la historia, no como tragedia, sino como comedia: ocurrió así con los esfuerzos alamanistas. La burguesía no aprovechó la extraordinaria generosidad estatal que la proveyó de incentivos económicos, protección arancelaria y exención de impuestos y dejó que sus empresas quebraran. De este modo, el sector de empresas de Estado, ya de sí crecido por las responsabilidades revolucionarias, "engordó" enormemente con otras más, era el lastre que le remitía la incompetencia empresarial de la burguesía. Fue de este modo como creció y se hizo "obeso" el Estado, según denuncias de los empresarios. Ellos le nutrieron de la grasa organizativa que produjo la quiebra de empresas de la más variada índole: hoteles, restaurantes, refresqueras. El Estado, definido hasta entonces por su majestad soberana y sus responsabilidades revolucionarias, asumió las más precarias y pueriles tareas, convirtiéndose en restaurantero, hotelero y refresquero. Todo junto, en la misma canasta.

Paralelamente, al desarrollo de la organización del Estado, la Revolución dio pie a uno de sus máximos ingenios políticos: el Partido Nacional Revolucionario, hoy PRI. Esta institución ha sido considerada, con todo derecho, como la pieza maestra de la modernización revolucionaria: fue creada, ni más ni menos, para cumplir con la misión de asumir el liderazgo de la modernización política.

Su papel ha sido el de absorber los cambios, las exigencias políticas y las nuevas organizaciones generadas por el desarrollo político autosostenido. Toda la vida partidista y electoral se ha fraguado en su seno o a partir de su seno, hasta nuestros días. Los grandes partidos de oposición han nacido de desprendimientos de su cuerpo. Sin embargo, una so-



ciudad moderna significa un desarrollo político diversificado de instituciones. Una garantía de modernidad y un antídoto a la decadencia política es que ninguna fuerza monopolice a las instituciones políticas gubernamentales y no-gubernamentales. La modernización misma es una fuerza que puede eliminar a las instituciones débiles y precarias. Una forma exitosa de evitar los efectos demoleedores de la modernización es el fortalecimiento del desarrollo político. Pero éste significa la multiplicación y consolidación de instituciones y procedimientos políticos, para desestimular las causas de la violencia.

En el México de nuestros días, el papel original del Partido del gobierno parece plenamente cumplido. La prueba mayor de su institucionalidad es su capacidad de crear y desarrollar nuevas funciones. El desarrollo político, producto del esfuerzo modernizador de la Revolución y la posrevolución, ha engendrado nuevas y poderosas fuerzas políticas que no caben ya en un solo partido. La presencia de un sistema de partido dominante era indispensable para cumplir con las metas de iniciar un desarrollo político modernizante, pues representaba al cúmulo de fuerzas revolucionarias triunfantes.

El desarrollo político consiste en la generación de nuevas capacidades de los estados para subsistir, conservarse y crecer, evitando la decadencia política. Esto se sabe desde tiempos inmemoriales. Un pensador político del siglo XVII, Arnold Clapmar, desarrolló la categoría de derecho de dominación (*ius dominationes*) como una práctica gubernativa utilizada para regir una sociedad en perpetua turbulencia por el conflicto de los estamentos y clases.

Este derecho capacitaba al Estado para absorber los cambios, las nuevas organizaciones y las demandas, por medio de una diversidad de arcanas o misterios del arte de gobierno. Hoy día ya no hay misterios. La política se hace a la luz del día. Esto es propio de la democracia. La capacidad política del Estado mexicano debe consistir en expandir la participación política y desarrollar nuevos partidos que

den cauce a las demandas crecientes de nuevas fuerzas políticas, nunca su inhibición y bloqueo. Esto es el desarrollo político. Lo contrario es la decadencia política. Los teóricos de la razón de Estado del siglo XVI y XVII, como Maquiavelo, Botero, Clapmar y Naudé, formularon teorías y políticas gubernamentales para preservar al Estado y a su titular. Estos eran tiempos de inseguridad, porque los estados nacionales estaban desarrollándose precariamente en medio de los Imperios históricos y el Papado, en perenne conflicto. Conservar era mucho más mérito que conquistar y mucho más que desarrollar. Por esto el ingenio imaginativo dio vida a las más audaces fórmulas del gobierno, jamás ideadas. Hoy día, el desarrollo político y la politización descansan cada vez menos en las habilidades naturales de los gobernantes y en su capacidad de engañar y manipular. La opinión pública no es fácilmente desorientable y la sociedad civil tiene múltiples formas de respuesta frente a la autocracia gubernativa.

El Estado mexicano está dando muestras fehacientes de deterioro y decadencia. Dos acontecimientos han dado fe de ello; uno natural, otro social. El primero fue el sismo natural de septiembre de 1985; el segundo el resultado electoral de julio de este año. Las propuestas de modernización que partieron del partido del Gobierno fueron corroboradas ampliamente por el segundo suceso. Quedó de manifiesto que ciertas exigencias y organizaciones políticas no tuvieron cabida en la antiguamente generosa capacidad de absorción del PRI. Es imperativo que esta capacidad del Estado se diversifique y flexibilice en nuevas instituciones, que los procedimientos políticos las comprendan y que toda la vida política fluya en ellos. Existe un Congreso que ha dejado de ser un monopolio y ahora da cabida a otras fuerzas políticas. Los gobiernos por elección, como los de las entidades federativas y las municipalidades, serán dominados por nuevas fuerzas y organizaciones, tarde o temprano. Esto no debe entenderse como una apropiación ajena al Estado, sino como parte de sus

procedimientos políticos. Se ha pasado de la absorción de nuevas organizaciones en un solo partido, a la absorción en el sistema político en su conjunto.

El más grande desafío de la modernización es la construcción de la democracia. Pero ésta siempre es plural y existe o no existe; nunca se da a medias tintas. No podemos obtener un efectivo desarrollo político sin una democracia efectiva, pero a la mexicana, sin extranjerismos. Maquiavelo decía que la cualidad del león es la fuerza y la del zorro la astucia. Ni una ni la otra son indispensables para el desarrollo político moderno, aunque sí necesarias. Hoy día, la fuerza y la astucia no son monopolios de las clases dirigentes. También los opositores cuentan con estas habilidades. Dueños de ellas fueron Carranza, Obregón, Villa, Zapata, Calles y Cárdenas. Nunca un pueblo ha renunciado a cambiar su forma de gobierno. Estas habilidades deben servir para fortale-

cer y actualizar a la Revolución, no para revisarla bajo esquemas extranjerizantes neoliberales, que más recuerdan a Porfirio Díaz que a los caudillos de la Revolución. La prueba de la modernidad, hay que insistir y con ello terminar, es la democracia efectiva y sin límites.

El arte de la política consiste, en el mundo moderno, en un principio básico: que la preservación del Estado está por encima de la conservación de un régimen particular. El desarrollo político es la ampliación de la participación política, el fortalecimiento del pluripartidismo y la efectividad de los procedimientos políticos. El régimen de Porfirio Díaz fue suprimido por su incapacidad para convertir una forma de poder personal en un régimen institucional. Su gobierno no produjo el desarrollo, sino la decadencia política y ésta trajo consigo la Revolución.

# **Administración Pública**

---

**Modernización del Estado Mexicano.**

**Omar Guerrero**

---

**Origen, Cobertura y Objetivos de la Ciencia  
de la Policía.**

**Ricardo Uvalle Berrones**

---

**Problemas del Municipio de México.**

**Ma. Elena Castro Nuñez**

---

**De Algunos Tratamientos en Torno a los  
Problemas de la Administración Pública y la  
Burocracia en la Filosofía Política.**

**Graziella Sánchez Mota**

---

**La Teoría de la Centralización en Alexis de  
Tocqueville.**

**Felipe Oseguera Gutiérrez**