

## LA RECOMPOSICIÓN CLIENTELISTA EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

JEAN RIVELOIS\*

Al aceptar la competencia electoral y dejar que se desarrollara la libertad de prensa a partir de los años ochenta, el PRI se exponía a una alternancia política. Es lo que ocurrió, primero en el aspecto municipal, y luego en el regional. Este proyecto entraba en el marco de una modernización del sistema, que debía desembocar, gracias al surgimiento de contrapoderes políticos y sociales, en una recomposición de los caciques locales y nacionales; en efecto, semejante restructuración debía limitar la capacidad de corrupción de estos últimos porque en adelante el poder ejecutivo (formal e informal) estaría sometido a la contienda electoral. Sin embargo, sigue siendo grande la diferencia entre la elaboración del proyecto y su realización, porque implica de por sí el cuestionamiento de la hegemonía del PRI. Veremos cómo ese proyecto de *modernización* será recuperado ideológicamente por el PRI y concedido a los niveles local y regional, y cuáles son las estrategias desarrolladas por las élites tradicionales para conservar el poder nacional. Y finalmente, trataremos de ver hasta qué punto se perpetuará el clientelismo en un contexto de instauración de un sistema liberal democrático. Formularemos estas preguntas en base al análisis de la alternancia política que tuvo lugar en el estado de Chihuahua.

\* ORSTOM.

Fue un 12 de julio de 1992 cuando todo se derrumbó para el PRI en el estado de Chihuahua; aquel día fue la derrota completa para sus candidatos, mientras que el PAN ganaba todos los puestos electivos en juego y podía, por consiguiente controlar el gobierno local, el Congreso local y la mayoría de las municipalidades del estado (salvo la de la capital: Chihuahua). Los cambios políticos que resultaron de esta alternancia serán estudiados con base en una confrontación con la situación política precedente, para destacar los actores dominantes en el Estado clientelista. De esta manera, se podrán discernir los efectos de las políticas llevadas a cabo a partir de la alternancia, destinadas a modificar las relaciones entre el poder y su base social, así como los métodos de ejercicio del poder; finalmente, el objetivo será destacar los límites de la innovación política aplicada en el ámbito local o el regional, frente a un aparato central cuyos responsables se valen de todos los recursos del clientelismo para conservar el poder de Estado.

#### LOS ANTECEDENTES DEL PODER LOCAL Y REGIONAL

La distribución de los poderes durante el periodo que precedió la alternancia política en Chihuahua será analizada con base en el estudio del caso de la ciudad de Chihuahua, capital del estado del mismo nombre, aplicado a una problemática particular, a través de la cual las decisiones políticas tienen una gran incidencia en el estado de las relaciones sociales (y por lo tanto, en el voto de los habitantes): *la planificación urbana*, y particularmente la política de vivienda que pretende satisfacer una de las necesidades fundamentales de la población: *la de contar con un techo*.

Para una población de aproximadamente 800 000 habitantes, repartida en una superficie de 23 400 hectáreas, se estima en 100 000 el déficit de vivienda. El crecimiento de la ciudad suele orientarse hacia el norte, en donde están reunidas las tierras privadas, más que hacia el suroeste —donde se

encuentran las zonas ejidales cuya legalización plantea un problema— o hacia el este, donde la sierra constituye un freno a la urbanización. Cabe señalar, por otra parte, que en la aglomeración de Chihuahua existen —como en la mayor parte de las ciudades importantes de México— una gran cantidad de terrenos vacíos, inutilizados para la construcción de viviendas y que los propietarios privados acaparan con fines especulativos; el Instituto de Vivienda del Estado de Chihuahua (IVIECH) estimaba, en 1991, la proporción de terrenos vacíos en aproximadamente 10% en el centro de la ciudad y 40% fuera de los límites del centro urbano. No cabe duda de que existe un problema de vivienda en Chihuahua, pero éste sólo es un aspecto de la cuestión mucho más amplia de los asentamientos humanos, incluyendo el acceso a la tierra, la construcción de la vivienda, la satisfacción de las demandas de servicios y equipo urbano. Todos estos elementos determinan el tipo de planificación urbana (proyección en el espacio y el tiempo, división del espacio físico y social), decidida por los poderes públicos, y la manera en que ésta transforma el espacio.

### *Las estrategias de los actores públicos*

La realización de toda planificación urbana supone que, simultáneamente a la definición de los planes, los poderes públicos den los recursos jurídicos, institucionales y financieros para aplicar las decisiones incluidas en los mismos planes, de lo contrario éstos carecerán de valor, y no podrán contribuir a la planeación del espacio. Esta condición implica una relación estrecha entre la planificación y las decisiones de política general por medio de las cuales se distribuyen los recursos locales y nacionales. Se redujeron los medios de acción de los poderes públicos debido a la grave crisis económica que atravesó el país durante los años ochenta, y se impusieron ciertas prioridades con base en una alianza entre el Estado y los empresarios, con el fin de mejorar la eficacia del

equipo de producción industrial. Así es como, desde aquel momento, la política económica mexicana entabló un viraje liberal que se tradujo en un importante desligamiento del Estado respecto al sector de los asentamientos humanos, considerado como no rentable a corto plazo. Los recursos adjudicados a las instituciones encargadas del sector urbano se vieron fuertemente reducidos, ya que la política oficial consistía en dejar que los mismos habitantes urbanizaran su propio espacio, mientras que los recursos disponibles eran orientados hacia el apoyo de la actividad industrial, y particularmente en el caso de la región norte de México, al sector de la maquiladora y a los grandes grupos nacionales exportadores. Semejante política lleva por consiguiente a *favorecer al sector privado competitivo respecto al sector social*.

Con el fin de fomentar la instalación de las nuevas fábricas en los parques industriales locales,<sup>1</sup> se estableció todo un dispositivo estratégico que destinaba la mayor parte de los recursos a los empresarios regionales, ya que éstos estaban en condiciones de contraer alianzas con los empresarios extranjeros gracias a su facultad de intervenir en los tres niveles —federal, estatal y municipal— de la administración mexicana; en el nivel federal, podrían influir en la orientación del marco legal y obtener apoyos o concesiones en materia de financiamiento y de estímulos fiscales (y recibir así subsidios disfrazados); en el nivel del Estado federado, se maneja el desarrollo de la infraestructura industrial; en el municipal, se resuelven los problemas relativos al transporte, a las rutas, a la mano de obra, etcétera.

El caso de la ciudad de Chihuahua no difiere mucho del resto de la frontera norte de México; los poderes públicos del Estado regional han concentrado ahí una gran parte de

<sup>1</sup> En estos parques, y para el conjunto del sector de la maquiladora, se concentra 29% de las fábricas y 60% de los trabajadores; cabe también mencionar el "atractivo" particular que ejerce México en cuanto al precio de la tierra, de las instalaciones, las infraestructuras y los servicios, los cuales resultan mucho más baratos que en cualquier país industrializado e incluso que en numerosos países maquiladores del sureste asiático.

sus recursos disponibles para el desarrollo de parques industriales que al parecer movilizan prioritariamente las diferentes administraciones encargadas de la planificación urbana. La construcción de esos parques demanda una colaboración continua entre las autoridades políticas (que toman la decisión), la iniciativa privada —IP— (que elabora el proyecto en función de las posibilidades locales de inversión y de las necesidades de los socios extranjeros), y los servicios de planificación (que localizan un terreno disponible, lo hacen transitable, lo preparan y conceden la ejecución del proyecto a los empresarios privados).

En el espectro municipal, el instrumento de planificación y de acción está constituido por el Plan director de Chihuahua, elaborado una primera vez en 1982. Según los responsables del municipio, 60% de las tierras urbanizadas estaría en conformidad con el Plan; el restante 40%, que suele ser viviendas ilegales ubicadas en los bordes de los ríos, escapa al poder de la administración municipal. Estas viviendas ilegales que alojan aproximadamente 20% de la población de la aglomeración, correspondían a una estrategia política de “dejar hacer” por parte del municipio, el cual había abandonado el control de estos barrios al sector social, en este caso la organización de los ejidatarios y el Comité de Defensa Popular (CDP). El trámite normal de legalización de las tierras urbanas (la transformación de los ejidos y de tierras colectivas federales de vocación agraria en terrenos urbanos privados) depende de un organismo federal: la Corett (Comisión de Legalización de la Tenencia de la Tierra). El problema de la legalización es el que tiene lugar, en la mayoría de los casos, cuando los terrenos —ya construidos y habitados— son ocupados ilegalmente (desde el punto de vista del estatuto jurídico de la tenencia) por los habitantes; de ahí que esta legalización le dé un carácter definitivo a una situación preexistente de ocupación fuera de la planificación y casi nunca se efectúe en coordinación con las administraciones locales encargadas de la realización de los planes urbanos; de modo que uno de los objetivos de la planificación que con-

siste en anticipar los movimientos de crecimiento urbano y procurar orientarlos, no se puede concretar debido a que los recursos en cuestión —particularmente las reservas de bienes raíces que se podían obtener mediante una legalización preventiva— no están en manos de las autoridades locales. Los municipios heredan entonces terrenos legalizados fuera del plan y para los cuales la ausencia de reservas impone que los equipos urbanos sean construidos en los lugares reservados a las zonas verdes; por otra parte, la misma falta de reservas de bienes raíces<sup>2</sup> induce a los nuevos ciudadanos a instalarse en zonas ejidales ilegales vacantes.<sup>3</sup>

### *Las estrategias de los industriales*

Parece ser que en la ciudad de Chihuahua existe una diferencia acentuada de estatuto entre los grandes empresarios tradicionales y los industriales vinculados con el sector de la maquiladora; los primeros gozan de una implantación local “arraigada” y expansiva, mientras que los segundos son considerados, debido a la extraterritorialización de sus actividades y al régimen especial con el que cuentan, como gente que busca antes que nada la ganancia inmediata, a expensas del desarrollo local.

<sup>2</sup> Cuando se trata de casos considerados “de utilidad pública”, como la construcción de parques industriales o de grandes infraestructuras viales destinadas a comunicar las zonas industriales, se otorgan todos los recursos financieros y se autorizan ciertas derogaciones a las leyes contenidas en el Plan de Urbanismo que permiten realizar este tipo de construcciones muy cerca de las zonas habitacionales.

<sup>3</sup> En los casos de emergencia, las administraciones saben dotarse de los recursos para intervenir y satisfacer ciertas demandas de viviendas. Así es como después de la tormenta del 22 de septiembre de 1989, los habitantes que habían invadido el lecho de los ríos quedaron sumergidos por trombas de agua (en efecto, aquel día cayeron 133 mm en tan sólo dos horas); 48 de ellos fallecieron y 1 500 casas resultaron destruidas; un año después, 1500 viviendas de sustitución habían sido construidas por los distintos organismos públicos (Infonavit, Fonhapo) encargados de la reconstrucción, gracias a un impuesto obligatorio (decidido por el gobierno local, de común acuerdo con los representantes sociales: sindicatos y cámaras patronales) de 10% en el monto de las plusvalías obtenidas por las empresas.

Sin embargo, la posición de estas dos categorías de empresarios no varía en cuanto al problema del alojamiento de su mano de obra: lamentan este problema, pero no es suyo. A su parecer, les corresponde a los organismos públicos satisfacer esta demanda social. Los empresarios pagan las cotizaciones salariales y delegan así a los poderes públicos la responsabilidad del sector de la vivienda. Las cotizaciones salariales (5% del salario efectivo) alimentan un organismo paraestatal: la Infonavit (Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) que construye las viviendas con acceso a la propiedad destinadas a los trabajadores que ganan entre uno y tres salarios mínimos; el reembolso de los préstamos adjudicados (con tasas de interés muy ventajosas, 4%) y el pago de las cotizaciones debía teóricamente permitir alimentar un capital circulante y lanzar nuevos programas de construcción. Pero, como la tasa de recuperación es sumamente baja (estimado en 14% por el Banco Mundial, para México), la cantidad de viviendas construidas dista mucho de ser suficiente para satisfacer el volumen de las demandas manifestadas; de ahí que la adjudicación de éstas esté ligada a ciertos criterios de selección que favorecen a los clientelismos locales, sindicales y patronales: 60% de las viviendas construidas se destina a los sindicatos obreros oficiales que las distribuyen a sus adherentes, mientras que 40% restante es para las diferentes organizaciones patronales que las reparten a los trabajadores que ganan menos de tres salarios mínimos.

Si bien existe esta insatisfacción común entre las dos categorías de empresarios, cabe subrayar que su situación es muy distinta en cuanto a grado de integración local. De modo que los industriales mantienen constantes relaciones con los sindicatos obreros y los representantes de los poderes públicos —ya que el consenso sindical les permite mantener un buen clima social, y la colaboración con las diferentes administraciones resulta útil para influir en las políticas industriales y obtener un reparto de las inversiones a través de ciertos subsidios públicos. Por su parte, los responsables patronales de las maquiladoras parecen desarrollar estrate-

gias autónomas;<sup>4</sup> si los sindicatos son tolerados, es porque han logrado imponerse en el seno de las empresas, pero su presencia es una fuente de “contrariedad” para estos empresarios, que preferirían disponer a su antojo de una mano de obra flexible con la mínima protección social posible; se valen de todos los recursos de la legislación del trabajo para no ligar al personal con la empresa.<sup>5</sup> Respecto a los poderes públicos, los responsables de las maquiladoras parecen dudar mucho de la capacidad de la administración para manejar eficazmente los fondos públicos.

### *Las estrategias de los actores del sector social*

El sector social designa aquí al conjunto de las organizaciones populares básicas, teóricamente independientes de las instituciones administrativas o gubernamentales; los sindicatos, las asociaciones (de barrio, corporativas, etc.); las comunidades religiosas de base, las estructuras locales de los partidos políticos pueden pertenecer a este sector. Las tácticas y estrategias adoptadas por esos grupos pueden ser muy distintas: de consenso, de presión, de enfrentamiento, de defensa de intereses particulares, etc. A menudo, la independencia de las organizaciones populares deja mucho que desear ya que algunas de ellas aparecen como emanaciones de estructuras burocráticas gubernamentales a las que

<sup>4</sup> En Chihuahua, 70% del capital de este tipo de empresas proviene de Estados Unidos, 20% de empresarios mexicanos, y 10% restante, de países asiáticos o europeos. Cabe señalar también que 99% de las materias primas utilizadas por las maquiladoras en Chihuahua son importadas.

<sup>5</sup> De modo que 50% de los contratos de trabajo son renovables, con una duración de 20 a 28 días; el resto del personal cuenta con contratos colectivos de trabajo. En Chihuahua, el personal femenino de las maquiladoras representa 66% del conjunto de los empleados, lo que tendería a comprobar que la mayor parte de esas empresas pertenece a la primera generación de maquiladoras que utiliza una mano de obra poco calificada para una producción intensiva; sin embargo, 12 de esas empresas son de la segunda generación que se caracteriza por producciones de altas tecnologías en base a un instrumento de trabajo ampliamente automatizado.

confieren un arraigo social y una "legitimidad" popular. En Chihuahua prevalecían dos organizaciones: una sindical (la CTM o Confederación de los Trabajadores Mexicanos), y la otra de carácter político (el CDP o Comité de Defensa Popular).

Ya instalados en el seno de las grandes empresas tradicionales, los sindicatos oficiales —a pesar de ciertas tensiones locales durante la última década— se han acomodado al sistema de las maquiladoras que caracteriza a la región norte de México. Así es como en Chihuahua, la CTM controla a la mayor parte de los 50 000 trabajadores que conforman el personal empleado por la maquila. El tipo de relaciones establecidas entre sindicatos y responsables de empresas desembocó en la pacificación de las relaciones sociales y el establecimiento de un *statu quo* respecto a la organización del trabajo en las unidades de producción. En efecto, estas empresas se caracterizan por tasas muy elevadas de rotación de la mano de obra así como por la docilidad de ésta (los paros laborales son poco frecuentes, los avisos previos de huelga suelen resolver las negociaciones salariales). Si bien la mano de obra es atraída por condiciones de trabajo más favorables que en el resto del país, los empresarios extranjeros son atraídos por las diferencias del costo de la mano de obra entre los dos lados de la frontera; en 1991, el salario mínimo mensual era 3 300 francos en Estados Unidos, pero no rebasaba 500 en la zona maquiladora, en la que el salario por día casi equivale al salario por hora en Estados Unidos, mientras que era de unos 350 en el resto de México; además, el otro factor que atrae a los empresarios es la mayor duración de la semana de trabajo (40 horas en Estados Unidos en lugar de 48 horas en México).

Entre las ventajas que los sindicatos obtienen de ese reparto conciliatorio de los poderes locales, se hallaba por supuesto el sistema Infonavit que les permitía fijar a su clientela con base en un monopolio —compartido con los dirigentes patronales— de la distribución de las viviendas construidas por esta agencia federal. Este sistema, altamente

burocrático y centralizado,<sup>6</sup> favorecía en parte a los trabajadores sindicalizados del sector formal sin que por lo tanto satisficiera todas las demandas formuladas por estos últimos. El hecho es que, cuando una empresa pasa bajo el control de un sindicato, se “solicita” a todos los obreros que la componen para que se afilien a ese sindicato que los representará ante los responsables de la empresa y negociará las ventajas materiales así como los aumentos de salarios y las condiciones de trabajo del personal; en realidad, sólo los aumentos de salarios son objeto de negociaciones; en cuanto a las ventajas, serán acaparadas sobre todo por los dirigentes sindicales, quienes además de las cotizaciones que reciben de parte del personal, aprovechan su situación de monopolio para captar las ayudas públicas y volver a distribuir las de manera que crezca la red clientelista en la que se funda su poder. De ahí que los sindicatos presenten cada año la misma lista de legítimos postulantes a los créditos Infonavit; cuando se efectuó ya la selección, los beneficiarios reales a menudo no son los que figuraban en la lista original, de modo que numerosas casas adjudicadas son rentadas por sus nuevos propietarios —quienes ya poseían una vivienda por lo que no deberían haber recibido un crédito del Infonavit—, o incluso son concedidas a exempleados; lo anterior da lugar a un capital fijo, congelado con fines especulativos.

En efecto, el monopolio sindical es, paradójicamente, un elemento determinante para los dirigentes empresariales —incluso para los responsables de maquiladoras que no se atreven a confesarlo— porque favorece un buen “clima social” dentro de las empresas y contrarresta la formación de centrales sindicales independientes que podrían practicar un sindicalismo reivindicativo activo y fuerte.<sup>7</sup> En realidad, existe un

<sup>6</sup> Las cotizaciones se cobran a través de instancias federales y se redistribuyen, después de una perecuación, a la escala de los Estados federados: pueden transcurrir 8 meses entre la recaudación de las cotizaciones por parte de la Secretaría de Hacienda y su regreso a nivel local; este plazo es altamente perjudicial en una época inflacionaria.

<sup>7</sup> En la región norte, son frecuentes los acuerdos entre empresarios y organizaciones obreras —a los cuales el gobierno del estado puede aportar su mediación—,

reparto de los papeles y de los privilegios entre los empresarios y los responsables de las diversas centrales sindicales "oficiales"; los primeros se benefician con mejores condiciones de producción mientras que los otros conservan las *ventajas materiales* ligadas al control social de la población obrera, sin que se mejoren realmente las condiciones de vida o de trabajo.<sup>8</sup> De este modo se salvaguarda la política de consenso deseada por el gobierno mexicano, que reúne en torno a los mismos objetivos a autoridades políticas, actores sindicales y empresarios.

Otro componente del sector social desempeñó un papel muy importante en Chihuahua: se trata del CDP (Comité de Defensa Popular), organización que se ha especializado en invasiones de terrenos destinados a los trabajadores sin techo, y en la gestión (social, política) de los nuevos barrios que surgen de estas invasiones. El alcance del CDP es muy amplio, hasta el punto de extenderse a otras ciudades del estado e incluso a los estados vecinos; recientemente, esta organización social a llegado a participar —uniéndose a grupos locales de Monterrey, de Zacatecas, de Durango, de Puebla y de Querétaro— a la constitución de un verdadero partido político (el PT o Partido de los Trabajadores) cuya influencia es ahora notable en el tablero regional.

Fundado oficialmente el 15 de enero de 1972, el CDP —compuesto hoy exclusivamente de asociaciones populares— proviene del movimiento revolucionario agrario de inspiración villista, que marcó las regiones del norte de México durante los años sesenta; se trataba, en un principio, de un

---

con el fin de impedir que algún sindicato independiente movilice a los trabajadores de las maquiladoras; lo cierto es que los sindicatos oficiales siguen conservando su monopolio (de modo que en el estado de Chihuahua, por ejemplo, la CTM ejerce ese monopolio en el personal de las maquiladoras, y negocia los contratos de trabajo con las empresas; en Ciudad Juárez, la CROC y la CTM comparten el poder).

<sup>8</sup> Los promotores mexicanos de parques para maquiladoras suelen servir de intermediarios entre los empresarios y los sindicatos para negociar localmente los convenios colectivos que garantizan a los patrones la estabilidad de su mano de obra.

movimiento político-militar,<sup>9</sup> cuyas acciones más espectaculares consistían en el asalto de bancos. Paralelamente a esta organización revolucionaria —y ligada a ella—, se había constituido en Chihuahua, en 1964, un movimiento progresista urbano llamado “Lucha Inquilinaria”, destinado a apoyar a los habitantes en sus luchas contra los grandes propietarios del suelo urbano. Este movimiento urbano arraigó verdaderamente en el ámbito local en 1968, cuando el 17 de junio de aquel año, 80 familias que decían pertenecer a la “lucha inquilinaria”, se reunieron para invadir predios de un rico propietario; dos días después, 2 000 familias habían alcanzado a las primeras en los predios en cuestión, demostrando de este modo a las autoridades, su determinación y la amplitud de la crisis de la vivienda en Chihuahua. En ese lugar nació el barrio popular “Francisco Villa” ubicado al norte de la ciudad de Chihuahua y que reúne hoy a una población de 30 000 personas en una superficie de 50 hectáreas. Ante el éxito de esta primera invasión y para satisfacer las necesidades de una creciente población de gente sin techo, el CDP ha organizado otras operaciones de invasiones de predios,<sup>10</sup> de modo que en 1991, se estimaba en 70 000 personas la población que vivía en terrenos ilegales invadidos en la aglomeración de Chihuahua. Ahora se plantea el problema de la legalización de estos predios, ya que todavía en 1991, 75% de las familias instaladas no tenía ningún título de propiedad legal.

El CDP controla socialmente las poblaciones que se han instalado en los predios invadidos, es decir, que el movimiento logró crearse una clientela y una legitimidad social a través de la organización de operaciones de invasión de predios. La

<sup>9</sup> El CDP fue creado a partir de un núcleo (los “nachos”) que pertenece a la izquierda trotskista mexicana; entre los grupos que conformaban el movimiento, hay que mencionar a un ala del PC mexicano, el FAT (Frente Auténtico del Trabajo), y el MAR (Movimiento Armado Revolucionario), así como a una organización de trabajadores de la Universidad de Chihuahua.

<sup>10</sup> Como las que dieron origen a los barrios Emiliano Zapata, División del Norte, Lucio Cabañas, Pablo Gómez, Che Guevara, Misael Núñez, Diego Lucero, Tierra y Libertad, 2 de Octubre y 22 de Septiembre, este último en 1990.

*táctica urbana* que desarrolla actualmente el CDP consiste en administrar este "patrimonio social" y particularmente en imponerse como intermediario indispensable entre las distintas administraciones y la población, en lo que concierne a la satisfacción de las demandas de esta última en materia de servicios, de equipos y de estatuto legal de ocupación. Para ello, la población está organizada en asambleas populares en el seno de las cuales se expresan las demandas, y delegan sus poderes de acción y negociación en unos representantes escogidos. Por lo tanto, el CDP aparecía como un interlocutor legítimo ante los poderes públicos.

Por lo que respecta a las *estrategias urbanas*, si bien el gobierno adoptó, cuando empezaron las invasiones, una actitud represiva que consistía en defender a toda costa los intereses de los terratenientes perjudicados, se ha impuesto luego como intermediario entre estos últimos y las organizaciones populares. Luego, el CDP negoció directamente con los propietarios de predios o con los ejidatarios, quienes preferían vender sus tierras por temor a que una invasión se las quitara sin compensaciones. En un principio, el gobierno utilizó todos los recursos posibles para frenar estos movimientos; así es como para impedir la extensión del barrio "Francisco Villa" dejaron que el PRI, a través del *Frente de Colonias Populares*, organizara algunas invasiones, y se orientaron las acciones Infonavit previstas por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, con el fin de cercar el barrio invadido y contrarrestar la influencia del CDP. No sirvió de nada, y el PRI se vio obligado a negociar con un interlocutor que disponía del monopolio de la legitimidad en numerosos barrios populares. Por otro lado, la instauración de un clima de negociación permitió resolver numerosos conflictos y atenuar el radicalismo del CDP.

En Chihuahua, el CDP incluso había extendido su campo de acción y de influencia hasta controlar los espacios en los cuales se realiza el comercio informal de contrabando,<sup>11</sup> lo

<sup>11</sup> Estos mercados se llaman "pasitos" en referencia a la ciudad de El Paso, de la cual proviene la mayor parte de las mercancías de contrabando.

que le permitió al mismo tiempo (gracias al sistema de “impuestos informales obligatorios”) satisfacer algunas de sus necesidades financieras. Las acciones del CDP en este sector empezaron en 1979 cuando las autoridades decidieron reducir el comercio ambulante por medio de la represión en contra de los vendedores de la calle; el CDP aportó su apoyo a esta corporación desorganizada al provocar una invasión de las aceras en las calles centrales de Chihuahua: en esta ocasión, contaba con el apoyo popular, alegando que se tenía que romper el monopolio del comercio oficial y de los circuitos de distribución tradicionales para hacer bajar los precios de las mercancías importadas. A pesar de la oposición de la Cámara de Comercio de Chihuahua, los poderes públicos tuvieron que ceder a la presión del CDP para evitar un enfrentamiento que les hubiera sido perjudicial a nivel electoral.

En el terreno político, el CDP logró extender su influencia en las ciudades de Ciudad Juárez, Tijuana y Mexicali, así como en los estados de Sinaloa y de Durango. A pesar de múltiples intentos de acercamiento a las instancias nacionales “progresistas”, como la Conamup que reúne numerosos movimientos populares urbanos, o el Frente Cardenista que se encuentra en la base del principal partido de oposición izquierdista en México (el PRD), el CDP siempre se ha mantenido dentro de los límites de un espacio ideológico, estratégico y regional propio. Por lo tanto, no sufre de la competencia de las organizaciones políticas nacionales, lo que le conviene también al PRI porque es más fácil negociar con un interlocutor que cuenta con un verdadero control en una esfera de influencia que no crece.

Finalmente, era posible afirmar que en Chihuahua, el PRI y el CDP se compartían desde 1985, el monopolio de la legitimidad en los barrios populares; el pragmatismo político, tanto por parte del PRI como del CDP, dio origen a esta alianza motivada por la necesidad de llegar a una pacificación clientelista (forzada) de las relaciones sociales. En cuanto a las estrategias, si bien el PRI intentó recuperar del CDP

ciertas formas de acción como las invasiones de predios, el CDP utilizó por su parte prácticas clientelistas —con el fin de presionar a la administración y vencer las trabas de ésta— de las que el PRI conservaba hasta hacía poco, la exclusividad. Sin embargo, la acción del CDP se limita al espacio de “la vida urbana” y no se extiende en el seno de las empresas, a diferencia del PRI que cuenta con un radio de acción más amplio, por medio del canal de los sindicatos oficiales —y particularmente la CTM, en Chihuahua—. Sin embargo, es un hecho el que un cierto *modus vivendi* se había establecido entre estas dos organizaciones rivales para preservar un *statu quo* que les convenía a ambas. De modo que sus poderes respectivos se podían reproducir mediante la conservación por consentimiento mutuo de sus zonas de influencia propias en el sector social —el CDP controla las organizaciones populares independientes y el PRI domina las organizaciones sindicales oficiales—. Lo que los vinculaba, era el compromiso frente a las prácticas autoritarias y clientelistas que van en el sentido de la reproducción de un sistema de dominación fundamentalmente injusto. El otro aspecto que los reunía era, paradójicamente, su rivalidad para el control de la misma clientela social. Esta misma clientela social que, al no encontrar en ellos relevos eficaces para la satisfacción de reivindicaciones relativas a la mejoría de la vida cotidiana (legalización de las tierras, viviendas decentes, servicios, equipamientos, empleos, etc.), dejó de votar por ellos.

#### LA ALTERNANCIA DE LOS POLÍTICOS EMPRESARIOS

La implantación del PAN en el estado de Chihuahua no data de 1992. El PAN arraiga su influencia en ese estado en 1983, año en el que gana un cierto número de presidencias municipales;<sup>12</sup> luego, en 1986, ese partido hubiera probablemente

<sup>12</sup> En 1983, el PAN ganó 6 presidencias municipales, entre las que se contaron la capital del estado, Chihuahua, y Ciudad Juárez, esta última fue ganada por quien triunfara en las elecciones de 1992 para el cargo de gobernador del Estado.

ganado el cargo de gobernador si un fraude electoral de gran amplitud no le hubiera permitido al PRI conservar el poder. La movilización popular —reclamando que se respete el voto— después de esta elección controvertida, así como la impopularidad de la gestión del gobernador priísta a todo lo largo de su mandato, explican en gran parte el triunfo panista de 1992. Pero otras razones se pueden mencionar: en primer lugar, la fama de gestores experimentados que suelen tener los notables del PAN, provenientes en su mayoría del sector empresarial privado (comercio o industria); luego, el apoyo de la iglesia local al PAN para reclamar una alternancia política, le ha permitido a éste gozar de un respaldo moral respetado; además, la proximidad de Estados Unidos habrá ayudado a fortalecer una cultura política basada en la conciencia cívica que se opone a las prácticas centralizadoras y autoritarias del Estado clientelista mexicano; por último, no cabe duda que la derrota del PRI se debe también a los efectos de una crisis que azota a México desde 1982 y que fragiliza cada vez más el sistema priísta, considerado ya como incapaz de llevar a cabo una verdadera integración de las economías locales (la multiplicación de las quiebras en el sector de la industria local, y la magnitud del subempleo han afectado una gran parte de la población). El PRI es considerado también como responsable del bloqueo del sistema político,<sup>13</sup> y del deterioro de las relaciones sociales (es decir de la violencia generada por el incremento de la delincuencia cotidiana). Todos estos elementos conjugados habrán precipitado la alternancia política en el estado de Chihuahua.

En 1992, la población escogió la alternancia tanto para cambiar la cultura política como para favorecer una nueva dinámica económica regional, generadora de crecimiento y de un mejor reparto de los beneficios de éste. Los nuevos gobernantes han emprendido un cambio de cultura política

<sup>13</sup> La elección presidencial de 1988 registró muchos fraudes, hasta el punto de provocar una verdadera crisis de legitimidad al principio del sexenio de Salinas de Gortari.

en tres direcciones distintas: la lucha contra la corrupción, la adopción de una nueva política fiscal y las reformas constitucionales.

### *La lucha contra la corrupción*

Se trataba de una de las grandes orientaciones de la campaña electoral; el objetivo era normalizar la vida política y acabar con la corrupción institucional para restituir legitimidad al personal político, y mostrar que los ahorros realizados de este modo podían canalizarse hacia la modernización de la producción regional y la creación de nuevos empleos. Algunos presupuestos (comunicación, relaciones públicas) que eran hasta hace poco grandes fuentes de *favores* (restaurantes, vacaciones, regalos diversos) para ciertas profesiones (como los periodistas por ejemplo), disminuyeron considerablemente; la gran corrupción de los altos funcionarios públicos regionales se vio disuadida por la adopción de medidas destinadas a aumentar los salarios de los miembros del gabinete del gobernador.<sup>14</sup> Pero las medidas más espectaculares consistieron en luchar contra ciertas rentas de corrupción y contra la impunidad de la que gozaban tradicionalmente los responsables y funcionarios acusados de malversación de fondos públicos. Así es como se entabló una lucha frontal contra el corporativismo sindical (sobre todo el que representa el sector educativo) y político (muy activo a través de su componente considerado como el más “pervertido”, es decir el Comité de Defensa Popular). Al igual que en la mayor parte de las organizaciones políticas basadas en una estructura sindical<sup>15</sup> y que cuentan con una amplia clientela, la

<sup>14</sup> Posteriormente, por solidaridad con los contribuyentes confrontados a una intensa presión fiscal por parte de su propio gobierno (pero también ante la impopularidad de los aumentos salariales otorgados a los altos funcionarios cuyos salarios superaban los de los altos dirigentes del sector privado), el gobernador decidió reducir su propio salario en 15%, y el de los miembros de su gabinete en 10 por ciento.

<sup>15</sup> Como las organizaciones sindicales de las empresas paraestatales como Pemex, Aeroméxico o Ruta 100, que han sufrido ofensivas muy violentas por parte

defensa de sus afiliados por parte del CDP se realiza de una manera paternalista: las ventajas que reciben (apoyos financieros, servicio social, vivienda, vacaciones, asistencia jurídica, etc.), sirven en realidad para encubrir una corrupción mucho más amplia por parte de sus representantes y de los responsables de la administración (cómplices de la malversación de una parte de los subsidios otorgados por los poderes públicos, y de los negocios ilegales basados en actividades de representación, a cambio de una retribución).

Como ya se mencionó, las principales actividades del CDP —que contaba con la protección del PRI a cambio de una pacificación de las relaciones sociales y una aportación de votos en las elecciones— consistían en la organización del contrabando de mercancías y la venta de éstas en unos mercados públicos, la legalización de los vehículos importados ilegalmente, así como la invasión de predios periféricos urbanos para alojar a la clientela afiliada a este organismo mitad político, mitad sindical. Después del triunfo del PAN, el CDP movilizó a sus fuerzas sociales para perturbar —por medio de manifestaciones— las acciones emprendidas por la nueva administración; se realizaron negociaciones que consistieron, para el PAN, en reconocer la existencia del CDP siempre y cuando sus dirigentes aceptaran el verdadero estatuto de empresa comercial privada de su organización —y la primera consecuencia de dicho estatuto, es decir estar sometido al impuesto—. Por lo que respecta a la invasión de predios en las periferias, se instauró una nueva política urbana, que consistía en aceptar la urbanización, solamente en terrenos previamente provistos de servicios públicos y de infraestructuras básicas;<sup>16</sup> así es como los terrenos más recientemente invadidos fueron transformados en jardines pú-

---

de las autoridades políticas desde 1988, la ortodoxia liberal anticorporativista sirve de pretexto para privatizar las empresas, desmovilizar a su personal (al encarcelar a los líderes sindicales) o para designar a representantes más dóciles a la cabeza de los sindicatos.

<sup>16</sup> La promesa nunca cumplida de incorporación a la red urbana de las viviendas ubicadas en barrios periféricos invadidos, constituye una estrategia utilizada tanto por el PRI como por el CDP para conseguir a su clientela, al valerse de las

blicos y los "pasitos" delimitados y desalojados de las aceras. Los representantes del CDP registraron, por consiguiente, una considerable disminución de las ganancias de sus rentas, pero se sometieron a las nuevas directivas esperando con impaciencia el regreso del PRI al poder para reemprender sus negocios. La lucha contra la impunidad de los antiguos dirigentes políticos se concentró en el litigio de los finiquitos constitucionales.<sup>17</sup> Diez meses después de haber tomado posesión del poder, el Congreso local (bajo la instigación del nuevo gobernador) se negaba a concederle el finiquito al gobernador anterior, así como a 31 de los 67 antiguos presidentes municipales priístas para el ejercicio financiero del último año de sus mandatos;<sup>18</sup> se organizaron manifestaciones de apoyo al precedente gobernador,<sup>19</sup> y se entablaron negociaciones con las autoridades federales para enjugar, gracias al otorgamiento de subsidios, las deudas de la precedente administración: la negación del finiquito aparecía entonces como una amenaza dirigida al ámbito federal, y esta

---

redes de influencias con las que cuentan los caciques locales; pero las poblaciones, cansadas de una espera que podía durar varias décadas, finalmente han retirado su confianza a los caciques locales, y manifestado su reprobación al votar a favor de la oposición panista.

<sup>17</sup> El finiquito es un "saldo de todas las cuentas", otorgado al responsable de la precedente administración por su sucesor, consiste en borrar pura y sencillamente y en asumir todos los actos ilegales que contribuyeron a vaciar las reservas y a heredar a la administración siguiente las numerosas deudas no pagadas; en casos muy excepcionales (que parecen más un ajuste de cuentas político que una moralidad pública), si ciertos límites tolerados se rebasan, la sanción puede desembocar en un juicio político del responsable acusado de malversación o de errores caracterizados de gestión. En la mayor parte de los casos, el Estado federal otorga un apoyo excepcional para volver a llenar las reservas y enjugar las deudas del año vigente, lo que permite evitar toda sanción jurídica contra el precedente responsable.

<sup>18</sup> Así es como el ejecutivo regional depositó una veintena de quejas contra exfuncionarios municipales priístas, las cuales desembocaron en 9 órdenes de aprehensión por los siguientes motivos: ejecución de contratos sin el aval del contralor financiero, donaciones y préstamos sin autorización administrativa, gastos injustificados, malversación de fondos públicos (municipales y federales, particularmente de Pronasol), tráfico de influencias y nepotismo vinculado con el tráfico.

<sup>19</sup> Con el apoyo del CDP y de la oposición de izquierda, pero paradójicamente, sin la participación de los nuevos dirigentes del PRI que se desligaban así de su antiguo paternalismo clientelista y manifestaban su apoyo a la moralización de la vida política.

presión desembocará efectivamente en un arreglo financiero. Esta colusión del gobernador panista de Chihuahua con el presidente de la república —que será considerada ulteriormente como responsable de la crisis financiera de diciembre de 1994— será una de las explicaciones de la derrota del PAN en las elecciones federales de agosto de 1994.

### *La nueva política fiscal*

El objetivo de la nueva política fiscal consistía prioritariamente en la recuperación del impuesto predial pagado por los particulares,<sup>20</sup> y del impuesto sobre los salarios (correspondiente a 2% del salario declarado) pagado por las empresas del sector privado, cuya contribución constituye una de las principales fuentes de ingresos del gobierno local; la evasión fiscal se estimaba, al principio de 1993, en 30% del monto total que se debía haber recaudado. Las tradicionales negociaciones por sectores industriales, a través de las organizaciones patronales para fijar el monto del impuesto anual, fueron remplazadas por una relación directa con los patrones de cada empresa, con base en una actualización de las listas de contribuyentes. Se elaboraron planes de aplazamiento de deudas y el Estado tendría derechos de recaudación retroactiva para los cinco años anteriores.

En este caso también la amenaza resultó disuasiva y permitió disciplinar el comportamiento cívico de los empresarios en su relación con el Estado local; sin embargo, el poder de intimidación del gobierno disminuyó ante el chantaje de algunos empresarios que amenazaban con tener que declararse en quiebra si las recaudaciones del Estado no tomaban en cuenta la situación económica y financiera de sus empresas de por sí fragilizadas por la apertura de las fronteras. En realidad, la principal causa de la escasez de

<sup>20</sup> Con ese fin, la conquista de las municipalidades de Ciudad Juárez y de Chihuahua en 1983, habrá desembocado en la actualización del catastro, lo que permitió una duplicación de las entradas fiscales en las entidades concernidas.

recursos fiscales que enfrentan los Estados federados en México radica en el sistema de repartición entre los niveles federal y regional, y en las relaciones de poder que existen entre ambas instancias; si bien los empresarios pagan escrupulosamente los impuestos exigidos por la federación, en cambio manifiestan poco entusiasmo a la hora de pagar los que deben a la administración de los Estados locales.<sup>21</sup> En México, el modo de repartición de las entradas fiscales refleja el sistema político que se basa en un federalismo centralizador; en efecto, la mayor parte de los impuestos (sobre la renta, IVA) son captados directamente por la federación, la cual después de un cálculo de perecuación se queda con 77%, y restituye 18% a los gobiernos locales y 5.5% a los municipios;<sup>22</sup> de los recursos restituidos por la federación, 90% se destina a gastos obligatorios de pago de los funcionarios públicos (profesores, agentes administrativos, etc.), y el resto va para los gastos corrientes de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales de las entidades federadas; esta concentración por parte de la federación de las entradas fiscales explica el que los Estados se vean obligados a endeudarse mucho con los bancos<sup>23</sup> para obtener recursos complementarios e impulsar de este modo el desarrollo local.<sup>24</sup> Así es como, en el estado de Chihuahua, el reembolso de las deudas

<sup>21</sup> También hay que reconocer que los gobernadores suelen ser poco exigentes con los empresarios, porque ellos mismos están involucrados en negocios regionales, y procuran mantener buenas relaciones con los empresarios locales, los cuales proporcionan empleos y garantizan (junto con los representantes sindicales) la pacificación de las relaciones sociales, y porque el apoyo financiero y político de los empresarios es determinante desde un punto de vista electoral.

<sup>22</sup> Vemos aquí al principal obstáculo a la descentralización administrativa realizada en 1984 en base a una reforma del artículo 115 de la Constitución, destinada a otorgarle mayor iniciativa al poder municipal.

<sup>23</sup> 60% de la deuda pública de los estados federados ha sido contraída con la banca comercial privada cuyas tasas de interés prohibitivas (de 50 a 70 %) continuaban siendo inferiores a las de la banca pública de desarrollo (entrevistas con Carlos Castillo Peraza, presidente nacional del PAN, publicadas en *Proceso* núm. 960, 27 de marzo de 1995).

<sup>24</sup> Ahí también se ejerce un control político por parte de la federación, la cual puede garantizar o no los préstamos contraídos por las administraciones locales, o presionar a los banqueros para que acepten o no otorgar créditos a las entidades federadas; por consiguiente, les conviene a los gobernadores (incluso a los de la

contraídas (capital e intereses) correspondía a 30% del presupuesto de 1995.<sup>25</sup> Ahora bien, como la deuda pública global de los estados federados había aumentado en 61% en un año, podemos deducir que la federación delegó a los bancos privados la carga del financiamiento del desarrollo rural y de los efectos nefastos de la apertura de las fronteras en las economías regionales; el federalismo centralizador, la falta de competitividad de numerosas industrias locales, el desligamiento del Estado federal, así como la actual recesión económica, constituyen otras tantas limitaciones para un cambio decisivo de las políticas fiscales regionales.

### *La reforma constitucional*

La reforma constitucional fue decidida en septiembre de 1994 a través de las modificaciones o añadiduras aportadas a 139 de los 203 artículos de la Constitución estatal de Chihuahua; esta reforma tenía como objetivo el asentar las reglas de un Estado de derecho moderno que respetaría la separación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; permitiría la participación del pueblo en la vida política, y conjugaría el respeto a la persona con los derechos humanos. El Estado de derecho se vio fortalecido por diversas medidas relativas a la creación de organismos electorales autónomos en los que todos los partidos están representados, la supresión de los finiquitos gubernamentales y municipales, la separación entre el Estado y el partido mayoritario, así como la reducción del poder ejecutivo simultáneamente al incre-

---

oposición) mantener buenas relaciones a nivel de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como con la presidencia de la república; estas negociaciones le permitieron al gobierno panista de Chihuahua recibir una contribución excepcional del Estado federal para reducir a la mitad su déficit presupuestario.

<sup>25</sup> Se trata principalmente de la deuda contraída por la precedente administración para llevar a cabo el programa de construcción de nuevas carreteras (particularmente el eje que une las ciudades de Chihuahua y de Ciudad Juárez); para realizar estas infraestructuras, el anterior gobierno había encontrado nuevos mecanismos de financiamiento que consistían en la emisión de acciones y de bonos de participación garantizados por el Estado regional.

mento de las atribuciones de los poderes judicial y legislativo. La democracia de participación debía realizarse a través de la legislación de la iniciativa popular (que obliga al Congreso a legislar acerca de cualquier proyecto a iniciativa de la comunidad), del referendium (que permite a los ciudadanos aprobar, modificar o derogar las reformas a la Constitución o a las leyes secundarias) y el plebiscito (a iniciativa del ejecutivo y relativos a ciertos actos o decisiones del gobierno que involucran al conjunto de la colectividad). Por último, la defensa de los derechos humanos se tomó en cuenta a través del reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas (cuyas tierras se declararon como inalienables), el modo de nominación del presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos<sup>26</sup> que en adelante iba a ser designado por el Congreso (y no por el ejecutivo), así como diversas medidas tales como la prohibición de la detención de las personas con fines de investigación. Estas reformas constitucionales habrán permitido concretizar otra concepción de la vida política y pública, pero su impacto sigue siendo limitado porque no incluye a agentes federales protegidos por la impunidad (policía federal, ejército), porque resultan difíciles de aplicar en las zonas más retiradas del Estado, (particularmente en los territorios indígenas en los cuales los caciques locales siguen practicando abusos de poder), y por último, porque son incompatibles con una cultura política que valoriza la corrupción (es decir el comercio de la transgresión de la ley) y para la cual la desigualdad frente a la ley aparece como el ineludible reflejo de segregaciones sociales fuertemente arraigadas.

<sup>26</sup> Diferente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (creada en 1990, vinculada con el gobierno federal e influida por él) y de los organismos independientes (asociativos o de contrapoder) de defensa de los Derechos Humanos.

## CONCLUSIÓN

Con todo, han sido escasos los casos de corrupción o de mala gestión caracterizada por parte de las autoridades regionales panistas. Surgió una nueva clase de hombres políticos, más atenta al respeto de la *cosa pública*: los políticos empresarios, provenientes de los puestos de dirección o de responsabilidad en el sector privado y que manejan los asuntos políticos según los mismos criterios que una empresa. Por eso, se distinguían de las prácticas políticas tradicionales que valorizaban a los *comerciantes de la política*, profesionales de la escala jerárquica, y que consideraban la función pública como un asunto privado, alimentado por la renta del Estado clientelista cuyos recursos parecían inagotables. Entre el Estado y el mercado, esta nueva generación de políticos parecía haber optado por el mercado; habían conquistado el Estado, pero ésta acabó por integrarlos. Obligados a tratar con los representantes del capitalismo de renta ligado al PRI (los representantes del *Estado clientelista populista*), y a negociar subsidios ante las autoridades políticas federales (la administración del *Estado clientelista liberal*); sometidos a la presión de sus propios apoyos locales para financiar más Estado social<sup>27</sup> con el fin de luchar contra la delincuencia y los efectos de la crisis económica, los nuevos gestores del poder emprendieron entonces una política pragmática de consenso tanto con las autoridades federales como con los representantes de los diversos grupos sociales establecidos. Pero al parecer no reprodujeron por su propia cuenta las estructuras por clanes de la corrupción que caracteriza al *Estado clientelista*. Además, parece obvio que, a pesar de las distintas medidas adoptadas para sanear la vida política y social loca-

<sup>27</sup> Es el caso de ciertas organizaciones patronales (como la Coparmex), allegadas al PAN, cuyos dirigentes defienden un tipo de *liberalismo cristiano*, y reclaman una mayor intervención del Estado así como una mayor participación de los empresarios en la definición de las políticas sociales, con el fin de pacificar las relaciones sociales y evitar así una implosión social.

les, no han logrado acabar con las bases del Estado clientelista, ni erradicar las prácticas ligadas a éste.

En realidad, existe una aparente convergencia entre el *liberalismo social* aplicado por el PRI desde 1988, y el *liberalismo cristiano* defendido por el PAN desde 1983, particularmente en lo que concierne a la política de apertura de las fronteras y la regulación económica por las fuerzas del mercado; la convergencia es tan obvia, que durante las elecciones para el cargo de gobernador en 1992, la diferencia era realmente mínima entre los programas de los postulantes del PRI y del PAN,<sup>28</sup> hasta el punto de que pareciera que el sistema político mexicano estaba evolucionando hacia un bipartidismo comparable al que existe en Estados Unidos. Otra interpretación consiste en analizar el triunfo electoral del PAN regional como un acto que le permitía al PRI recobrar *una buena conciencia democrática*, para encontrar una legitimidad en la aplicación de las reformas económicas liberales, conservando los puestos claves del poder que son la presidencia y el Congreso federal; de acuerdo con esta hipótesis, el PAN contribuiría a la

<sup>28</sup> El candidato del PRI pertenecía al ala renovadora de este partido; se declaraba opuesto a las invasiones de predios y parecía rechazar cualquier compromiso de tipo clientelista con el CDP: defendía un liberalismo social, de acuerdo con la orientación presidencial, que le permitía unirse al sector popular a través de la participación de éste en unos programas de solidaridad que consistían en la mejoría de los servicios urbanos (escuelas, carreteras, etc.); además, preconizaba una política de consenso basada tanto en la negociación con los empresarios como en el diálogo con la Iglesia. Del lado de los panistas, el radicalismo político de 1983 parecía muy atenuado: la Iglesia, que en 1986, bajo la instigación del arzobispo de Chihuahua (Alberto Alcelda), había decretado la suspensión de cultos como medida de protesta contra el fraude electoral, y acabó por guardar el silencio; la revisión constitucional de los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 realizada en 1992, desembocó en un reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia católica (obtención del derecho a la propiedad), en la restitución de bienes confiscados durante la revolución y en la participación de los miembros de la Iglesia en la vida política (obtención del derecho al voto); estas concesiones a la Iglesia han permitido apaciguar sus relaciones con el Estado y han generado una actitud más conservadora por parte de las autoridades eclesásticas, cuya jerarquía recomienda más espiritualismo y menos intervencionismo en los asuntos temporales; así es como se desactivó la influencia de las comunidades populares (que representaban la izquierda social y política adpta de la teología de la liberación) así como la pastoral liberal propanista; en cambio, se fortalecieron las comunidades carismáticas (el exgobernador panista pertenece a una de ellas), las cuales sirven también para contrarrestar la creciente influencia de las sectas protestantes.

adaptación del PRI al sistema liberal democrático. Pero el PAN se vería así integrado al sistema de la reproducción del poder del PRI, a la que contribuiría a través del establecimiento de una política de consenso deseada por éste. De modo que las concesiones ofrecidas al PAN por el PRI <sup>29</sup> deberían permitir, a su tiempo, volver a legitimar al PRI; además, las desilusiones —relativas a la ausencia de mejoría de las condiciones de vida de la población— que de seguro se expresarán electoralmente tras las experiencias municipales o regionales del gobierno del PAN, deberían haber contribuido a devolverle al PRI su carácter de único partido responsable políticamente, eficaz económicamente, e indispensable para emprender cualquier reforma política. Pero ambos partidos enfrentan la misma reprobación por parte de sus respectivos electores, decepcionados en el nivel regional (por el PAN) y nacional (por el PRI), ante la incapacidad de los gobernantes para acabar con los problemas estructurales que afectan la economía local mexicana;<sup>30</sup> es lo que permite comprender los malos resultados

<sup>29</sup> Concesiones que han llevado a la participación de un ministro panista en el gobierno actual, pero éstas se dan de ambas partes ya que el PAN aportó su apoyo a la política económica liberal del precedente y del actual presidente de la república.

<sup>30</sup> Entre éstos, el problema de los créditos bancarios no recuperables de parte de numerosos deudores privados y profesionales, que dio origen en 1993 al movimiento el Barzón (organización de pequeños productores rurales que no podían reembolsar los préstamos contraídos ante unos bancos privados); la reforma del artículo 27 de la Constitución realizada en 1992, autorizando la cesión, la venta o la hipoteca de los ejidos, le ha permitido al Estado desligarse del sector agrícola, el cual ya no recibe subsidios para satisfacer las cláusulas del Tratado de Libre Comercio (vigente desde enero de 1994); esta reforma provocó una descapitalización del mundo rural (el cual se ve confrontado además con la competencia de los productos agrícolas importados de Estados Unidos) y un nuevo impulso de éxodo hacia las aglomeraciones; por si fuera poco, numerosos sectores de la micro, pequeña y mediana industrias locales (el textil, la industria maderera, etc.) e incluso de la industria pesada (como la industria minera, por ejemplo) se ven afectados por el TLC debido a su falta de modernización y su consecuente pérdida de competitividad. Si bien algunas actividades siguen siendo eficientes (la ganadería, el cultivo de nueces, la cerámica, el cemento, el papel o la industria maquiladora, que utiliza menos de 2% de productos mexicanos), no cambia el hecho de que entre 60 y 70% de los empresarios, pertenece al sector de las microempresas locales, las cuales proporcionan el mayor número de empleos: la multiplicación de las quiebras registradas en este sector confirma que la industria local no se ha beneficiado con el dinamismo de la industria maquiladora, debido principalmente a que los microempresarios nunca contaron (por falta de garantías) con los créditos bancarios que les hubieran permitido modernizarse. El TLC convertirá entonces las pequeñas

electorales obtenidos por ambos partidos durante las elecciones federales (presidencial, legislativas y senatoriales) de agosto de 1994, ya que el candidato del PRI a la presidencia ni siquiera obtuvo la mitad de los votos válidos, a pesar de que los estados panistas (Chihuahua, Baja California, Guanajuato) votaran masivamente a favor del PRI. En Chihuahua, como en otra parte (en Estados Unidos o en ciertos países de Europa del este), se observa un fenómeno cada vez más rápido de debilitamiento del poder conforme pasa el tiempo. La lucha contra la corrupción, si bien ha permitido un saneamiento todavía inconcluso de la vida pública, de ninguna manera contribuyó a mejorar la vida cotidiana. Al contrario, al luchar contra los caciques sindicales, a los que se les sustrajo una buena parte de los beneficios de su renta de corrupción sin que se realizara una transferencia pública de estos beneficios hacia el sector social, los gobernantes panistas provocaron una disminución de las fuentes informales de redistribución directa, lo que finalmente les perjudicó electoralmente. Si bien el gobierno federal es el principal responsable del empobrecimiento de la población, no es sino el grupo que se encuentra en el poder en el momento de las elecciones (sus representantes y los privilegios de los que gozan mientras imponen políticas de austeridad a su base social), el que se ve reprobado en todos los casos, en cada elección local o nacional, porque simboliza la incapacidad de los poderes públicos, independientemente del partido del que provienen, para redistribuir riquezas en el sentido de un desarrollo más igualitario. Esta responsabilidad colectiva del conjunto del cuerpo político reflejaría así el divorcio creciente que se está instaurando entre una clase política y todos aquellos (es decir la mayoría de los electores) que padecen las consecuencias de decisiones políticas de austeridad no com-

---

empresas más competitivas (y más flexibles) en maquiladoras de la gran industria, mientras que las demás tendrán que quebrar o readaptarse; pero lo cierto es que este proceso provocará un fuerte incremento del subempleo local.

partidas.<sup>31</sup> Para la mayoría de la población que cuenta con escasos recursos en el seno de estos países, que salen del populismo pero que todavía están inmersos en el clientelismo, y que se encuentra cada día más pobre debido a la aplicación de políticas liberales drásticas, la transición democrática no se podrá percibir en la vida cotidiana sin una mejoría de las condiciones de vida; de hecho, lo único que cuenta es el resultado de la redistribución, y poco importan los medios (corrupción, subsidios, actividades subterráneas ilegales, etc.) utilizados con este fin, ya que de todos modos la "sabiduría popular" entiende muy bien que lo que no se redistribuye es acaparado en la cumbre de la jerarquía por una "élite" que sólo piensa en saciar su sed de riqueza y poder. La lucha contra la burocracia —emprendida por el gobierno panista en Chihuahua, a través de la modernización del registro público de propiedad y del registro civil—, aunque resulta indispensable porque contribuye a disminuir el comercio de la transgresión de la ley, no parece suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población. De modo que todo ello acabó por desacreditar la gestión municipal y regional panista, lo que podría favorecer al PRI nacional; la alternancia local habría entonces permitido al PRI evitar una alternancia nacional, más aún, cuando ambos partidos defienden ahora las mismas posiciones liberal-democráticas.

En esta lógica de convergencia ideológica, el PRI contaba, por cierto, con los recursos para realizar desde el centro una redistribución regional de las riquezas, la cual, a pesar de ser insuficiente y selectiva, le habrá permitido ganar las elecciones presidenciales de agosto de 1994. Ése era el objetivo del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) destinados a reducir las desigualdades sociales gracias a la mejoría de las infraestructuras, de los servicios y de las condiciones de vida;

<sup>31</sup> Es lo que permite también interpretar el cambio radical del estado de Jalisco a favor del PAN durante las elecciones locales del 12 de febrero de 1995 para el cargo de gobernador, como una reprobación al PRI a raíz de la devaluación de diciembre de 1994.

seleccionados de manera centralizada y clientelista, administrados en colaboración con asociaciones locales (más o menos independientes, pero asociadas en forma de una participación en el financiamiento, en la definición de las necesidades y en la realización de los proyectos), estos programas han permitido recuperar los votos perdidos en los estados que pasaron a manos de la oposición, e impedir una deriva excesiva en el resto del país.<sup>32</sup> Es en ese nivel que el PAN no puede competir con el PRI, porque este último, bajo apariencias de liberalismo social, ha convertido al Estado en un Estado clientelista liberal; por un lado, se realizaban las reestructuraciones económicas adaptadas a una economía de mercado, y por el otro, se distribuían políticas sociales de acuerdo al viejo método clientelista que consiste en adjudicar los servicios como un favor (a cambio de un voto o de una retribución) concedido por la presidencia, el partido o los caciques (antiguos o nuevos) locales, y no como un derecho para los ciudadanos de recibir del Estado un servicio público. En fin, tanto en el nivel ideológico como en el de los recursos de redistribución, el PAN parece condenado a perder su credibilidad, a menos de que la crisis económica se agudice tanto que ya ni el PRI tenga los recursos financieros suficientes para garantizar un mínimo de redistribución.

<sup>32</sup> Así es como, por ejemplo, Ciudad Juárez recibió un financiamiento equivalente a la mitad de su presupuesto municipal con el fin de reducir sus déficits acumulados en materia de urbanismo (30% de la superficie urbana carece de drenaje y la falta de viviendas se estima en 50 000 unidades); cabe señalar además que el mismo sistema (llamado Procampo) ha funcionado en el campo donde días antes de la elección, los funcionarios de la Secretaría de Agricultura y los caciques locales distribuían subsidios supuestamente destinados al desarrollo rural (construcción de escuelas, de carreteras e instalaciones de agua potable).

**Carlos Alba, Ilán Bizberg, Hélène Rivière**  
compiladores

# **LAS REGIONES ANTE LA GLOBALIZACIÓN**



**CEMCA  
ORSTOM  
EL COLEGIO DE MÉXICO**

# LAS REGIONES ANTE LA GLOBALIZACIÓN

## Competitividad territorial y recomposición sociopolítica

*Carlos Alba*  
*Ilán Bizberg*  
*Hélène Rivière d'Arc*  
compiladores



EL COLEGIO DE MÉXICO  
CENTRE FRANÇAIS D'ÉTUDES MEXICAINES  
ET CENTREAMÉRICAINES  
INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE  
SCIENTIFIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT  
EN COOPÉRATION

301.37

R336

**Las regiones ante la globalización, competitividad territorial y recomposición sociopolítica / Carlos Alba, Ilán Bizberg, Hélène Rivière d'Arc, compiladores. – México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales : CEMCA : ORSTOM, 1998. 728 p. ; 21 cm.**

ISBN 968-12-0822-6

1. Regionalismo. 2. Planificación regional. 3. Relaciones internacionales. 4. Relaciones económicas internacionales. 5. Desarrollo económico.

I. Alba, Carlos, comp. II. Bizberg, Ilán, comp. III. Rivière d'Arc, Hélène, comp.

Portada de Mónica Diez-Martínez

Antonio Serna, *Campo cerrado*, técnica mixta sobre tela, 1985

Primera edición, 1998

D.R. © El Colegio de México  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740, México, D. F.

D.R. © Centre Français d'Études Mexicaines et Centreaméricaines  
Sierra Leona 330  
Lomas de Chapultepec  
11000, México, D.F.

D.R. © Institut Français de Recherche Scientifique  
pour le Développement en Coopération

ISBN 968-12-0822-6

Impreso en México