

## Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • Enero 2017 • Volumen N°. 12

Esta revista se edita con la participación de:

Asociación Uruguaya de Ciencia Política  
Asociación Chilena de Ciencia Política  
Sociedad Argentina de Análisis Político - Revista SAAP  
Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política  
Asociación Boliviana de Ciencia Política



# Índice

---

**Editorial** ..... 5-8

## PARTE I: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

**Building Democracy... Which Democracy? Ideology and Models  
of Democracy in Post-Transition Latin America** ..... 11-36  
Gerardo L. Munck

## PARTE 2: POSTRANSICIÓN Y DIMENSIONES REGRESIVAS EN AMÉRICA LATINA

**Populismo autoritario y transición regresiva:  
la dictadura plebiscitaria en la región andina** ..... 39-69  
René Antonio Mayorga

**¿Qué tipo de régimen político impera en los países  
del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano?  
Indicaciones desde el caso boliviano** ..... 71-101  
Franz Xavier Barrios Suvelza

**Colombia 1958-1990. Dos transiciones con democratización  
frustrada en un contexto de violencia** ..... 103-141  
Javier Duque Daza

**El reto de las elites posautoritarias  
a la democracia mexicana** ..... 143-157  
Soledad Loeza Tovar

<b>La consolidación democrática en el Ecuador.</b>	
<b>El sendero de la transformación institucional . . . . .</b>	<b>159-179</b>
Diego Pérez Enríquez	

PARTE 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

<b>State Theory and Andean Politics:</b>	
<b>New Approaches to the Study of Rule . . . . .</b>	<b>183</b>
Daniela Proaño	

<b>Party Politics and Democracy in Europe.</b>	
<b>Essays in honour of Peter Mair . . . . .</b>	<b>184-186</b>
Ana Sofía Castellanos	

<b>Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales:</b>	
<b>Revista de Investigación . . . . .</b>	<b>187-189</b>
Fernando Chamorro Garcés	

# El reto de las elites posautoritarias a la democracia mexicana

Soledad Loaeza\*

143



## Resumen

Este artículo discute las crecientes dificultades que la democracia enfrenta en México. Se enfoca en el impacto social de las reformas económicas neoliberales que fueron aplicadas para ajustar el Estado a las restricciones y necesidades de la sociedad del siglo XXI, en lugar de eso estas reformas han desmantelado el Estado y han fomentado la inequidad. Sin embargo, la ausencia de una autoridad central que refuerce la aplicación de la ley no ha logrado consolidar una sociedad más democrática. Esto ha llevado a la conformación de un sistema que no está gobernado por instituciones sino dominado por élites que se resisten al cambio, ya que pone en peligro sus intereses.

*Palabras clave:* élites posautoritarias, democracia mexicana, democratización, reforma del Estado

## Abstract

This article discusses the growing difficulties that democracy confronts in Mexico today. It focuses on the social impact of neoliberal economic reforms that were meant to adjust the State to the restrictions and needs of XXIst century societies, instead of which these reforms dismantled the State and fostered inequality. The result has been a system of strong elites and weak institutions. However, the absence of a centralized law-enforcement authority does not bring about a more democratic society. Social minorities of privilege tend to appropriate a disproportionate amount of social resources and to impose their particular interest on the rest of society.

*Keywords* Postauthoritarian Elites, Mexican Democracy, Democratization, State Reform

\* Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México, malo@colmex.mx

En la segunda década del siglo XXI, la democracia en América Latina —donde las soluciones antidemocráticas parecen estar siempre a la mano—, enfrenta el reto de la frustración y el descreimiento. La desilusión que expresa la opinión pública de la región<sup>1</sup> ha conducido a analistas y observadores a hablar de estancamiento democrático si no es que de deterioro y hasta de resurgimiento del autoritarismo.<sup>2</sup>

Dentro de esta apreciación general se registran variaciones significativas. En algunos países la democracia se ha venido abajo, indefensa ante la restauración del poder concentrado en el Ejecutivo.<sup>3</sup> En el caso mexicano, en cambio, la continuidad de la experiencia democrática parece comprometida por la debilidad sin precedentes inmediatos de la institución presidencial, que comporta riesgos de conflicto e inestabilidad. Además, graves problemas de corrupción, la extensión de la violencia criminal y la persistente pobreza de amplios sectores de la población arrojan una sombra oscura sobre las promesas de la democracia. También está en duda su capacidad para restablecer la autoridad del Estado para aplicar la ley y garantizar la seguridad ciudadana. Al mismo tiempo, se espera que lleve a cabo cambios profundos para superar los principales problemas del país.

A pesar de la contundencia de las evaluaciones pesimistas de la democracia en América Latina, hay casos particulares y aspectos precisos positivos que la reivindican. Steven Levitsky y Lucan Way sostienen que la democracia ha tenido buenos resultados en la región, y aportan como evidencia más de treinta años de estabilidad electoral, y los indudables efectos benéficos de la celebración de elecciones relativamente justas y limpias sobre la calidad de la vida política. La instauración —o restauración— de partidos y procesos electorales confiables abrió la puerta de la política a grupos que en el pasado carecían de representación real o cuya participación no era efectiva.<sup>4</sup> Las experiencias boliviana y mexicana ilustran este fenómeno,<sup>5</sup> así como las contradicciones de la democracia latinoamericana en acción: por una parte es ineficaz, por la otra ha impulsado cambios saludables, por ejemplo, ha contribuido a la circu-

1 Según Latinobarómetro, 2016, el apoyo a la democracia entre 2015 y 2016 había aumentado en Paraguay de manera significativa, pero muy modestamente en Costa Rica, Panamá, Argentina y Honduras. En México se había mantenido bajo y en todos los demás países había disminuido. Latinobarómetro 2016, *El declive de la democracia*, Tabla 2, Latinobarómetro, F00005843-Informe\_LB\_2016.pdf

2 Véase el número del *Journal of Democracy* dedicado a este tema bajo el título “Is democracy in decline?”, *Journal of Democracy*, January 2015, volumen 26, Number 1. Ver también: Silvia Gómez Tagle, editora, *Alternativas para la democracia en América Latina*, México, El Colegio de México-Instituto Nacional Electoral, 2015.

3 Así ocurrió en Venezuela con Hugo Chávez, en Bolivia con Evo Morales, en Ecuador con Rafael Correa y en Nicaragua con Daniel Ortega. Estos líderes fueron elegidos democráticamente pero luego violaron las normas y los plazos constitucionales para ejercer un poder personalizado que se asemejaba al que ejercían sus predecesores predemocráticos. Larry Diamond, “Facing up to the democratic recession”, *Journal of Democracy*, January 2015, vol.26, number 1, pp.141-155.

4 Steven Levitsky y Lucan Way, “The myth of democratic recession”, *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 1, January 2015.

5 Para el ascenso de nuevas elites en Bolivia ver: Tom Salman, “Searching for status: new elites in the new Bolivia”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, número 86, (April 2009), pp.97-105.

lación de las elites. En este ensayo discuto la formación y el ascenso en México de estas nuevas minorías poseedoras de recursos escasos en la sociedad, que ejercen una influencia política desproporcionada, y cuyas acciones pueden ser decisivas para el futuro de la democracia.

### El origen económico de las dudas sobre la democracia

La mayoría de los análisis y de las reflexiones a propósito de la democracia en América Latina enfatiza los cambios políticos; no obstante, las economías de la región también experimentaron profundas transformaciones a partir de las reformas que demandaba la globalización o el modelo neoliberal de crecimiento económico que se estableció con carácter de universal. Es muy posible que las respuestas que buscamos en la política las encontremos en la economía; así cabe preguntarse si el origen de las dificultades que enfrenta hoy la democracia en América Latina no es de orden económico, y no necesariamente partidista o electoral, como insisten algunos observadores.<sup>6</sup> Esta reflexión es relevante porque, a diferencia de la reforma política que trajo la ampliación de la participación y de sus beneficios, el cambio económico favoreció la concentración y la exclusión.

Este fenómeno ha conducido al agravamiento de la desigualdad, pero no sólo en México o en América Latina. La reciente elección presidencial en Estados Unidos demostró que los efectos sociales de la globalización son una amenaza general para la democracia, incluso en países en los que se piensa que está firmemente anclada. La elección de Donald Trump, el candidato republicano que fue elegido con una plataforma racista, xenófoba, machista que en más de un sentido cuestionaba libertades democráticas básicas como la libertad de expresión, es una prueba de las limitaciones de la democracia liberal frente a problemas económicos que no encuentran una solución inmediata en el voto. Los riesgos de la presidencia de Trump residen en las actitudes autoritarias y antidemocráticas que subyacen en su mensaje.

La victoria de Donald Trump estuvo fincada en el enojo y el miedo que han provocado las transformaciones de la economía internacional entre quienes se han visto afectados por el cierre de empresas, la mudanza de las inversiones a otros países o el incremento de la demanda de servicios públicos resultado del flujo de inmigrantes. Los blancos pobres del cinturón industrial estadounidense en decadencia han sido víctimas de estos cambios, en ese medio floreció el mensaje antidemocrático de Trump; es ahí donde también se articuló el repudio a las elites que impulsó el voto por el republicano entre los blancos que tienen un bajo nivel de escolaridad, que se comparan con los grupos de privilegio que se han beneficiado de los mismos procesos que a ellos los han sacrificado, en particular del ambicioso proyecto comercial y de inversión denominado globalización.

6 Héctor Aguilar Camín, “Nocturno de la democracia mexicana”, 1 de mayo de 2016.





Los resultados de la elección en Estados Unidos pusieron al descubierto las consecuencias negativas de la liberalización comercial y financiera para las sociedades involucradas en ese proceso. El término *globalización* evoca *totalidad*, pero ha demostrado ser un proceso parcial que ha favorecido a unos sectores económicos, ha sacrificado a otros, ha enriquecido a unos y ha empobrecido a otros. Más que producir efectos novedosos, ha profundizado problemas existentes, véase, la desigualdad, o las tendencias a la constitución de sociedades fuertemente jerarquizadas por el ingreso y por la diferencia educativa. Visto este desarrollo, Thomas Piketty explica que el capitalismo “genera automáticamente desigualdades arbitrarias e insostenibles”.<sup>7</sup> El libre juego de la oferta y la demanda que promovieron los neoliberales desde la década de los ochenta del siglo pasado, no atendió a la distribución de los beneficios y de los costos del cambio, sino que desencadenó y extendió la profundización de la desigualdad en términos globales, y ésta incide en las relaciones de poder y de dominación, y acarrea conflictos políticos, como ha ocurrido en Europa y, de manera cada vez más intensa, en América Latina, y, desde luego, en México.

Este artículo desarrolla la hipótesis de que la democracia mexicana está fincada en el terreno pantanoso de los intereses particulares; esto significa que las instituciones no son el marco de solución de los conflictos básicos de gobierno de la sociedad. En lugar de someterse a los procedimientos institucionales establecidos, las minorías privilegiadas tienden a sustraerse a ellos para acogerse a prácticas informales, a las ventajas de las relaciones familiares y de los lazos de amistad, a la protección de las redes de influencia que vinculan a estos grupos entre sí; también se acogen al régimen de privilegios que han construido a partir de la *reforma del Estado*.

La primera parte del artículo plantea los riesgos de la desigualdad para la democracia, luego examina la reforma del Estado en México, que llevaron a cabo los dos últimos gobiernos con sello del PRI, y que profundizaron los dos gobiernos afiliados al Partido Acción Nacional, PAN; la tercera sección describe el proceso de pluralización y expansión de las elites en el sistema posautoritario, y un cuarto apartado está dedicado a las implicaciones que ha tenido la transformación de las elites mexicanas para el funcionamiento de las instituciones democráticas.

### Elites y desigualdad en México

Según Gerardo Esquivel, en México el problema ancestral de la desigualdad se ha agravado en los últimos veinte años. En 2015, el 1% más rico de la población recibía 21% del ingreso total de la nación; y el 10% más rico concentraba 64% de toda la riqueza del país.

<sup>7</sup> Thomas Piketty, *Capital in the XXIst. Century*, Cambridge, Harvard University Press, 2013.



<sup>8</sup> Diferencias de esa magnitud son potencialmente explosivas en términos políticos, pues el desempeño de la economía impacta las actitudes hacia el gobierno, a veces de manera determinante. Paradójicamente, si el cambio político ha sido incluyente, el cambio económico ha sido excluyente.

En 2016, la situación mexicana muestra grandes similitudes con la condición de la democracia en Centroamérica, según la descripción y análisis de Benedicte Bull. Este autor sostiene que muchos de los problemas de la región se derivan de la perpetuación de un sistema sociopolítico dominado por minorías que concentran recursos sociales escasos de diferente naturaleza, económica, política, cultural, y de prestigio. Este fortalecimiento contrasta con la aparente debilidad del Estado del régimen posautoritario, que se ha mostrado incapaz de resistir las presiones de esas minorías que le disputan el poder.<sup>9</sup>

En México al igual que en los países centroamericanos, las elites económicas y políticas han adquirido la fuerza suficiente para imponerse a las instituciones, de manera que éstas no ejercen la función de contención del poder que les corresponde, porque las minorías de influencia ignoran las normas establecidas y reclaman para sí un tratamiento de excepción. En estas condiciones de elites fuertes e instituciones débiles, la democracia mexicana se hunde lentamente en la ineficacia, y la práctica ciudadana en el descrédito.

Este desarrollo era previsible. En un artículo publicado en 2001, identifiqué el patrón histórico de las reacciones defensivas de la elite al cambio político, cuyos efectos de largo plazo conducían a la reproducción de la desigualdad. Este patrón reapareció a finales de los ochenta, cuando el PRI estuvo al borde de una derrota inapelable. La ofensiva antiautoritaria que pusieron en pie grupos de clase media en diferentes estados del país, descontentos con las dificultades de la economía, la corrupción de destacados hombres públicos, y los métodos del PRI fueron un desafío para la elite política nacional. Sólo ante la inminencia del cambio la elite política nacional se rindió a sus demandas de respeto al voto, pero optó por asumir la dirección de la protesta, “orientarla”. Esta acción se tradujo en una estrategia de defensa.<sup>10</sup> La importancia de las elites reside en que sus acciones pueden minar o fortalecer las instituciones, su relación con ellas es decisiva para la consolidación y el buen funcionamiento del régimen democrático. El futuro de la democracia mexicana está en manos de las elites que hoy gobiernan el país.

Para ejemplificar el papel determinante de estos grupos minoritarios pueden citarse las negociaciones que llevaron a cabo en julio de 1988 el candidato presidencial del PRI, Carlos Salinas, con la oposición conservadora representada por el Partido Acción Nacional, que

<sup>8</sup> Gerardo Esquivel Hernández, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam, 2015, p.7.

<sup>9</sup> Benedicte Bull, “Towards a political economy of weak institutions and strong elites in Central America”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No.97, (October 2014), pp. 117-128.

<sup>10</sup> Soledad Loaeza, “La rebelión de las elites”, *Estudios Sociológicos*, XIX, número 56, pp.363- 380.

reflejan la coincidencia de intereses de estas dos fuerzas políticas ante el desafío que planteaba la movilización que exigía el reconocimiento de la victoria –hasta ahora no demostrada– de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Frente Democrático Nacional (FDN). El tripartidismo que desde los años noventa domina la política mexicana está anclado en ese acuerdo en el que los partidos se arrojaron un papel central en la estabilización de los equilibrios políticos, y excluyeron al presidente de la República, y al gobierno en su conjunto.

Como se verá más adelante, en México hoy, las elites que trajeron la democratización han optado por defender el *statu quo*. A diferencia de la crisis de finales del siglo XX, ahora la amenaza a sus privilegios no proviene de grupos sociales excluidos, sino de la ausencia de un Estado que se ha contraído y que ha perdido la posición que mantuvo por décadas en el corazón de la organización política de la sociedad. Estas elites parecen no haber reconocido que el buen funcionamiento de la democracia requiere de un Estado que haga valer sus reglas.

Las estrategias defensivas de las elites políticas han paralizado el régimen de partidos, de la misma manera que la determinada oposición de las elites económicas a cambios en el régimen fiscal, un tema casi tabú en las relaciones entre el gobierno y los empresarios, ha sido un obstáculo infranqueable para el incremento de los recursos públicos. Esta resistencia ha tenido un costo muy alto para el Estado, que cuenta con recursos limitados para llevar a cabo sus funciones esenciales.

### ¿Reforma o desmantelamiento del Estado?

Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, en México, como en el resto del mundo capitalista, primó la idea de origen socialdemócrata, de que “a más Estado más democracia”; en tanto que a partir de los noventa se impuso el presupuesto de que “a más Estado menos democracia.” Este cambio condujo a un nuevo paradigma, uno de cuyos principales presupuestos es la reducción del intervencionismo estatal. Desde esta perspectiva, los argumentos que impulsaban un nuevo modelo económico atribuían al Estado desarrollista el sobreendeudamiento de la región, déficits públicos excesivos y la incapacidad para mantener tasas estables de crecimiento de la economía.

A principios de los años ochenta, se declaró una crisis económica que puso al descubierto el agotamiento del modelo de crecimiento adoptado desde el fin de la segunda guerra mundial. Las soluciones que se proponían para superar la crisis partían de un acuerdo general respecto a la necesidad del cambio, aunque muchos pensaban que era posible restablecer un intervencionismo ordenado. En todo caso las opiniones coincidían en que había que fortalecer a un Estado que se había excedido en sus funciones, y que carecía de recursos para cumplir con esos compromisos.

El intervencionismo estatal se incrementó de manera considerable entre 1970 y 1982, y se extendió a casi todas las ramas de la actividad económica.<sup>11</sup> El punto de partida de esta evolución era la responsabilidad constitucional del Estado de promover el crecimiento económico. Durante décadas la inversión pública se concentró en el desarrollo de la infraestructura, al mismo tiempo que apoyaba las actividades de los empresarios nacionales con un aparato proteccionista casi impenetrable, y un generoso régimen de subsidios que, según los críticos, únicamente fomentaba la ineficiencia de empresarios que rechazaban someterse a los rigores de la competencia. Sin embargo, a principios de la década de los ochenta una severa crisis financiera sacudió el modelo intervencionista. Entonces, la elite administrativa introdujo las *reformas neoliberales*.

Empezaron a aplicarse tímidamente durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), por recomendación de las agencias internacionales que exigieron al gobierno la aplicación de un riguroso programa de estabilización. El ingreso al GATT en 1985 y la venta de la casi totalidad de empresas públicas fueron los primeros pasos hacia la reducción del papel del Estado como agente promotor de la economía. Los gobiernos posteriores al de Miguel de la Madrid mantuvieron esa política de contracción del intervencionismo estatal con el argumento de que un Estado más pequeño era más fuerte. El objetivo era introducir orden en una economía que parecía sumida en el caos por el gasto público excesivo en que había incurrido el gobierno de José López Portillo (1976-1982), y por las decisiones erráticas que adoptó en las últimas semanas de su gobierno. Así, políticas que en ese momento se introdujeron como medidas de emergencia –recortes al gasto público–, despojaron al Estado en forma definitiva de los instrumentos que necesitaba para cumplir con las funciones de agente económico que hasta entonces había ejercido.

El gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) introdujo un modelo económico radicalmente distinto al anterior,<sup>12</sup> caracterizado por una redefinición de las responsabilidades económicas del Estado que restringía en forma significativa la intervención de la autoridad pública, por ejemplo, en el desarrollo de la empresa privada, liberalizaba los mercados y promovía la competencia; también privatizó empresas públicas; abrió la economía al comercio internacional, e introdujo la gobernanza, esto es, procesos horizontales de toma de decisiones –reservados a las elites– en los que el Estado tenía el mismo peso, si no es que menor, que la empresa privada.

Esta reforma del Estado se tradujo en medidas que le restaron instrumentos de acción y cegaron fuentes de recursos públicos, para transferir al sector privado de la economía y

11 Graciela Márquez, “De crisis y estancamiento. La economía mexicana, 1982-2012”, en: Graciela Márquez (coordinadora), *Claves de la historia económica de México. El desempeño de largo plazo. Siglos XVI-XXI*, México, Fondo de Cultura Económica-Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, 2014, pp. 179-215.

12 Ver: Soledad Loaeza, “La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática”, en: Soledad Loaeza y Jean François Prud’homme, *Los grandes problemas de México, Instituciones y Procesos Políticos*, México, El Colegio de México, 2010, volumen XIV, pp.23-70.



al mercado la responsabilidad de la promoción del crecimiento. Por lo demás, la posición del Estado como interlocutor de los empresarios también se alteró, en la medida en que se había reducido su papel en el proceso de toma de decisiones económicas, pero además, ya no tenía la capacidad ni los recursos –incluso jurídicos– para intervenir en procesos que quedaron sujetos a la lógica del mercado. Esta situación fue corrosiva para la autoridad estatal, y deja al descubierto el talón de de estas reformas: la falta de regulación.

La internacionalización era un aspecto central del nuevo modelo económico; en el caso de México eso significaba el desmantelamiento del aparato proteccionista que había impulsado el desarrollo de la empresa mexicana desde los años cuarenta del siglo pasado. La apertura de la economía afectó a ramas de actividad que sucumbieron a la competencia del exterior, a la que no estaban acostumbrados. Así, por ejemplo, el ingreso de México al GATT en 1985 fue una derrota para empresas en el ramo textil o zapatero que dependían de la protección del mercado interno, y que no pudieron competir con los productos más baratos en proveniencia de China. La internacionalización también redujo la capacidad de decisión autónoma del Estado y su influencia sobre la orientación general de la economía. Además, el flujo de inversión extranjera y el incremento de las exportaciones impulsó a los empresarios vinculados al sector externo una posición de influencia, que, en cambio, perdieron los productores nacionales.

Los gobiernos del período de la democratización no lograron encontrar alternativas para la reconstitución de la autoridad estatal, y tampoco para extraer de la sociedad recursos y aplicarlos a gasto productivo. En estas condiciones los efectos positivos de los cambios han sido derrotados. El proyecto de reforma fiscal ofrece un ejemplo patente de este fracaso que además tiene una larga historia. En el último medio siglo hubo por lo menos cuatro intentos de aplicar una amplia reforma tributaria con carácter redistributivo, el primero de ellos fue propuesto en 1960 por el secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, al presidente Adolfo López Mateos. Entonces, como ocurriría después, los empresarios se unificaron para oponerse a la decisión presidencial. Desde entonces este episodio se reprodujo casi con cada uno de los presidentes. La intransigencia empresarial contribuye a explicar que la tasa marginal del Impuesto Sobre la Renta, ISR, en México sea una de las más bajas de los países de la OCDE; que las ganancias del capital en el mercado accionario no sean gravables, y tampoco haya impuestos a la herencia. Este régimen tiende a favorecer a quienes más tienen.<sup>13</sup>

Los espacios que generó la reforma del Estado fueron ocupados por intereses privados que se hicieron fuertes cuando el Estado era débil y antes de que se formularan y adoptaran las reglas de este nuevo orden. Sin embargo, el costo más elevado de la reforma económica

<sup>13</sup> Gerardo Esquivel Hernández, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam, 2015, p.8.

ha sido el fin de la capacidad del Estado para movilizar apoyo y adhesión al sistema político, pues al perder sus funciones económicas desaparecieron los vínculos que mantenía con la sociedad, tanto con grandes grupos de población como con las elites. Desde este punto de vista la contracción del intervencionismo ha significado la eliminación de referentes centrales para la sociedad, porque el Estado era un eje de cohesión social y proporcionaba vías de integración de grupos e individuos al conjunto nacional.

Los cambios en la economía mexicana son difícilmente reversibles. Los cinco gobiernos en el poder entre 1988 y 2012 mantuvieron la política económica de equilibrio fiscal y control obsesivo del gasto público, al igual que la promoción de la empresa privada y de la internacionalización de la economía sin variaciones incluso con alternancia partidista.

### La renovación de las elites mexicanas

Históricamente, la formación de nuevas elites está vinculada a transformaciones económicas de largo plazo, por ejemplo, la industrialización; o a discontinuidades políticas radicales, como fue la revolución soviética. México ha sido desde sus orígenes un país de elites en el que grupos minoritarios han controlado una cantidad desproporcionada de recursos políticos, económicos y culturales escasos, y han ejercido una influencia igualmente desproporcionada en el proceso de toma de decisiones de gobierno, y en la definición de los valores y de los hábitos sociales.

Muchos creyeron que la democratización de finales del siglo XX sería cuando menos un atenuante de la condición de privilegio que han tenido las elites. Sin embargo, no ha sido así; como vimos antes, la estructura socioeconómica básica se mantuvo pese a que la ampliación de la participación y de la representación transformó la composición, el número y las fuentes de prestigio y de influencia de estos grupos. En todo caso, se ha acentuado la desigualdad y la concentración de la riqueza se ha agudizado.

Sin embargo, las elites mexicanas hoy no son las mismas que hace dos décadas. Los diferentes factores que impulsaron la circulación de las elites fueron de largo plazo como el cambio en la estructura económica del país y la pérdida de importancia relativa de la agricultura frente a la industria y al sector servicios.<sup>14</sup> Hacia finales de los años 1970, hicieron su aparición nuevas minorías de influencia, estrechamente vinculadas con el Estado, nacidas al calor de la expansión del gasto público. Posteriormente, se aplicaron políticas que tuvieron efectos profundos sobre la distribución del poder. Por ejemplo, el gobierno De la Madrid puso en pie una política de descentralización que buscaba canalizar las presiones centrifugas que provenían de las regiones más prósperas del país que aspiraban a sacudirse

<sup>14</sup> Loaeza, *op.cit.*, p. 315.





el control del centro, y que tendían a desplazar al Distrito Federal, de la posición central que ocupaba, que se fundaba en su papel como motor de la actividad económica del país.<sup>15</sup>

En virtud de este desplazamiento, las elites de los estados que hasta entonces habían permanecido en la periferia reclamaron un espacio a nivel nacional, que les fue reconocido cuando Vicente Fox, el primer presidente panista de la historia, pudo incorporarlas a su gobierno y al Congreso. Asimismo, políticas de liberalización y privatización generaron una poderosa elite de origen financiero, integrada por una generación de jóvenes que habían iniciado su carrera en el mercado bursátil. El más distinguido de ellos es Carlos Slim, quien adquirió Teléfonos de México, y es considerado hoy uno de los hombres más ricos del mundo.

Las elites surgidas de la gran reforma política de 1977 que impulsó la integración –todavía un tanto tímida– de minorías de oposición a la competencia partidista, contribuyeron a construir el pluralismo político que no era sino un reflejo de la pluralidad de la sociedad. En los años noventa el reformismo electoral abrió las puertas del poder a opositores que así se integraron al personal político, acentuaron la diversificación de las elites.<sup>16</sup>

Un primer criterio de diferenciación en el interior de estas minorías de influencia es su relación con el orden imperante. Si su posición se deriva de un proceso de reproducción del *statu quo*, hablamos de elites de privilegio; por otra parte, si su posición es producto de cambios políticos o económicos como los que hemos descrito, entonces estas elites los representan. Esta categorización evoca naturalmente las acciones defensivas de unas, frente al desafío de las otras.

La elección del candidato panista, Vicente Fox, a la presidencia de la república en 2000 trajo una renovación muy importante de la elite política nacional, pues, decidido a sacudir al sistema político integró su primer gabinete con antiguos funcionarios de empresas privadas que no tenían ninguna experiencia en la administración pública.<sup>17</sup> De hecho, empresas y gobiernos locales se convirtieron en el terreno favorito de reclutamiento de funcionarios para los gobiernos del PAN. Por ejemplo, Vicente Fox se rodeó de un amplio número de guanajuatenses, muchos de ellos amigos personales. Aquellos que poseían alguna experiencia administrativa la habían adquirido en el nivel estatal o municipal. Aquí aparece el acusado contraste entre la elite panista y la elite del gobierno del PRI, que había evolucionado en una tecnocracia que estaba arraigada en la capital de la República. El rasgo distintivo de esta minoría era el número de años que habían recibido educación formal, más de quince años. En México la media de escolaridad es de nueve años, mientras que la mayoría de los

15 Loaeza, “La rebelión...”, *op.cit.*, p.371.

16 Para el surgimiento de elites locales asociado al cambio político ver, por ejemplo: Víctor Manuel Reynoso Angulo, “Los sistemas de partidos en la federación mexicana a principios de 2015”, en: Arturo Alvarado Mendoza, coordinador, *Elecciones en México: Cambios, permanencias y retos*, México, El Colegio de México, 2016, pp.219-246.

17 Ver: Rogelio Hernández Rodríguez, “¿Aprende a gobernar la oposición? Gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010”, *Foro Internacional*, Vol. LI, número 1, enero-marzo 2011, pp.

miembros de gabinetes priistas ostentaban diplomas de posgrados de universidades extranjeras de alto nivel.

El contexto económico del México de las reformas favorecía la oligarquización del poder; no obstante, la democratización contrarrestó esta tendencia en la medida en que impulsaba la pluralización y la diversificación de las elites. Estas características serían el reflejo de una sociedad civil cuya fortaleza debía consolidar el Estado democrático. En realidad, el vigor de las elites mexicanas hoy no se corresponde con la debilidad de actores sociales desarticulados que no tienen capacidad de organización ni de acción autónomas.

En los últimos veinte años, la sociedad mexicana ha experimentado la profundización de sus diferencias internas, pero en lugar de que el reconocimiento de su heterogeneidad sea la base de un pluralismo democrático, el contexto de creciente desigualdad ha conducido a la fragmentación de intereses e identidades. En el origen de esta desarticulación podemos identificar la contracción económica y política del Estado, la implantación de una ideología liberal-democrática que enfatiza el interés individual, dos crisis financieras devastadoras (1994 y 2008), y el impacto de la globalización sobre los perfiles de la identidad nacional. En consecuencia, las minorías de poder y de prestigio han adquirido una importancia preponderante en la formulación de decisiones de gobierno; su peso y consistencia contrasta con la notable debilidad de las instituciones estatales.

### Elites y democracia

La existencia de elites no es en sí misma una amenaza para la democracia. Lo será en la medida en que estas minorías obstaculicen el cambio o adopten estrategias agresivas que socaven las instituciones. En el gobierno o en la oposición lo que define el carácter democrático de las elites no es el número de sus integrantes, sino su representatividad y el sentido de su participación.

En contraste con la celeridad de las reformas económicas, la lentitud y los tropiezos de la democratización mexicana pueden atribuirse a la continuidad de un segmento importante de la elite de origen *priista*, a la que se han sumado los elites del PAN y del PRD. Estas minorías han concentrado sus aspiraciones de cambio en el ámbito electoral y partidista; pero han dejado de lado aspectos centrales del régimen democrático. Soluciones más complejas y refinadas al fraude electoral o a la fórmula óptima de representación parlamentaria no definen por sí solas la calidad de la democracia, que es mucho más que la posibilidad de la alternancia en el poder.<sup>18</sup>

18 Ver: Soledad Loaeza, “Democracia y mal gobierno. Comentarios al Nocturno de la democracia mexicana de Héctor Aguilar Camín”, *Nexos*, septiembre de 2016.



La democracia es un conjunto de instituciones que tiene muchas dimensiones además de la electoral: supone la vigencia del estado de derecho, la transparencia de los procesos de gobierno, un régimen de responsabilidades para los funcionarios públicos, el respeto a los derechos humanos, la protección de las libertades individuales, y capacidades estatales para proporcionar a la población servicios básicos de salud y educación. En muchos de estos rubros las acciones de los gobiernos del régimen posautoritario se han quedado cortas, si es que han tomado iniciativas al respecto.

El peso de las elites podría explicar la longevidad del régimen autoritario en México. La democratización fue tardía —y parcial— en relación con procesos similares en otros países de América Latina. También es un factor que sugiere la existencia de permanencias insuperables; para las elites la estabilidad de los equilibrios políticos es un valor prioritario que se refleja en la sorprendente continuidad de los partidos tradicionales, pese al cambio de modelo económico, las respectivas derrotas y el desperezamiento del poder legislativo.

A la luz de los acontecimientos de las primeras décadas de este siglo la pervivencia de un segmento de la elite autoritaria, fundamentalmente vinculada con el PRI, ha sido un pesado lastre para que el cambio político alcance mayor profundidad. Sin embargo, la importancia de este factor es relativa al peso de otros actores, en particular del PAN que tuvo a su cargo los dos primeros gobiernos del período posautoritario. También habría que considerar que cuando el electorado mexicano votó por el cambio, la mayoría entregó su voto a un partido ampliamente reconocido como el portavoz del conservadurismo mexicano.

No obstante, dos problemas se han presentado en el México democratizado: Uno, la resistencia al cambio ha sido más fuerte y está más extendida de lo previsto; y dos, todos los actores políticos y no sólo la izquierda vinculada con Andrés Manuel López Obrador, han emprendido en algún momento acciones que debilitan la legitimidad de las instituciones democráticas. Esa fue la consecuencia, por ejemplo, de la estrategia de los lopezobradoristas que en 2006 ocuparon por dos meses una de las principales avenidas de la ciudad de México para protestar contra los resultados electorales oficiales. Esta acción no sólo puso en tela de juicio la credibilidad de las elecciones y la validez del voto como instrumento de cambio; también minó el prestigio de la autoridad electoral, y de los partidos políticos.

En algunos casos el cambio político desplazó a las elites tradicionales vinculadas con el Antiguo Régimen; no obstante, las que sobrevivieron el fin del autoritarismo, encontraron cabida en el régimen democratizado y, por consiguiente, la posibilidad de volver al poder. Así ocurrió en 2012, cuando el PRI triunfó en las elecciones presidenciales después de dos derrotas consecutivas. La aparente recuperación del legendario “partido oficial” puede rastrearse a 1988 cuando el candidato presidencial del PRI, Carlos Salinas negoció con las elites democratizadoras del PAN el reconocimiento de los resultados electorales; y una nueva ley electoral. Gracias a este acuerdo Carlos Salinas pudo remontar las protestas de

la oposición de izquierda y ocupar la presidencia.<sup>19</sup> Asimismo, después de la derrota que sufrió en la elección de 2000, el PRI logró sobreponerse al desmantelamiento de su hegemonía, y al cabo de dos sexenios de gobiernos panistas volvió a Los Pinos.

De hecho, todas las fuerzas políticas han recurrido a acciones que debilitan la institucionalidad. Desde la violación de las reglas del juego electoral, por ejemplo, en materia de financiamiento de campañas Al inicio de su gobierno, en enero de 2013, el presidente Enrique Peña Nieto convocó a todas las fuerzas políticas a concluir un *Pacto por México* que comprometía a los partidos a apoyar la agenda de reformas y políticas de gobierno propuesta por el PRI.<sup>20</sup>

## Conclusiones

La meta aceptada del cambio político que se inició en la región latinoamericana en los años ochenta era la libre formación y expresión del pluralismo democrático, representativo de la diversidad inherente a toda sociedad compleja. No obstante, al cabo de más de tres décadas de reformas políticas y económicas, ese objetivo parece más lejano que antes porque las limitaciones y debilidades de la democracia en América Latina han propiciado la fragmentación social y la consolidación de un orden social dominado por elites cada vez más alejadas del resto de la sociedad. Así, en lugar de una sociedad civil fuerte y consolidada, que tiene como referencia un Estado también fuerte, en varios países de la región se ha configurado como un *archipiélago* de intereses particulares que no se reconocen en un objetivo común.

La desarticulación social no puede atribuirse a la democratización, cuyos valores podrían cimentar nuevas formas de relación social y de la sociedad con el Estado. En todo caso, el fin del régimen autoritario no se resolvió en la instauración de la democracia, sino que desembocó en la fragmentación política, que era también un reflejo de la fragmentación social que provocaron las reformas económicas.

19 El acontecimiento que precipitó la transición es materia de debate; pues hay diferentes opiniones respecto a cuándo ocurrió. Las fechas que se proponen son: 1977, año en que se votó la Ley Federal de Organizaciones, Partidos Políticos y Elecciones, LOPPE, que se considera el lanzamiento del reformismo pluralista; 1988, año en que tuvo lugar una elección presidencial crítica en la que el PRI obtuvo solamente 50% del voto. Muchos creen que Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de la oposición de izquierda organizada en el Frente Democrático Nacional, FDN, fue el verdadero triunfador. Una crisis generalizada se conjuró gracias a una negociación entre el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, y el presidente del partido conservador de oposición, Partido Acción Nacional, PAN; 1997, por primera vez el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados; 2000, año del triunfo del candidato presidencial del PAN, Vicente Fox. Para una discusión general sobre el tema de “¿En qué consiste la transición?”, ver: Larry Diamond, Francis Fukuyama, Donald L. Horowitz, and Marc F. Plattner, “Discussion. Reconsidering the transition paradigm”, *Journal of Democracy*, vol.25, number 1, January 2014, pp.86-100.

20 Alberto J. Olvera, “Elecciones presidenciales en México 2012: la restauración precaria”, en: Alvarado Mendoza, *op.cit.*, pp.337-371.



En estas condiciones el rumbo del cambio político cuya orientación creíamos conocer con certeza hace veinte años, hoy parece incierto y plagado de riesgos. La destitución de la presidente de Brasil Dilma Rousseff, el derrumbe institucional en Venezuela, o los atentados del presidente Daniel Ortega contra la titubeante democracia nicaragüense, y el triunfo electoral de Donald Trump ilustran en forma dramática los desarrollos imprevistos de la experiencia democrática en América Latina.

La experiencia democrática mexicana ilustra las limitaciones de esta forma de gobierno en al menos dos aspectos: la reducción de las capacidades estatales y la desigualdad social que, vinculada a la concentración del ingreso, ha propiciado la consolidación de una estructura dominada por las elites que generó el proceso de democratización. La existencia y el poder de esos grupos se han convertido en un poderoso obstáculo para la consolidación de la democracia, en la medida en que no recibe de las elites el apoyo que requiere, dado que el fortalecimiento de la democracia seguramente afectaría sus intereses.

En México, al igual que en otros países de América Latina, en apariencia la democracia no ha respondido a las aspiraciones que la impulsaron; y, peor todavía, en no pocos casos se la asocia con la frustración que provoca el estancamiento económico, o el crecimiento mediocre, el regreso de la retórica populista y tendencias crecientes a la desigualdad. La democracia también es vista como causa de la debilidad institucional o de la agudización de problemas añejos como los abusos contra los derechos humanos o la corrupción, aun cuando no está en el origen de estos temas, pero ahí se han manifestado más abiertamente sus limitaciones y sus debilidades.

En 2016, en México, la democracia parece atenazada por los efectos de dos procesos contradictorios: por una parte, la concentración del poder económico, y, por la otra, la dispersión del poder político.

## Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor, "Nocturno de la democracia mexicana", *Nexos*, 1 de mayo 2016.
- Bull, Benedicte, "Towards a political economy of weak institutions and strong elites in Central America", *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No.97, (October 2014), pp. 117-128.
- Diamond, Larry, Francis Fukuyama, Donald L.Horowitz, and Marc F.Plattner, "Discussion. Reconsidering the transition paradigm", *Journal of Democracy*, vol.25, number 1, January 2014, pp.86-100.
- Esquivel Hernández, Gerardo, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam, 2015, p.7.

- Gómez Tagle, Silvia, editora, *Alternativas para la democracia en América Latina*, México, El Colegio de México-Instituto Nacional Electoral, 2015.
- Levitsky, Steven y Lucan Way, "The myth of democratic recession", *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 1, January 2015.
- Loaeza, Soledad, "La rebelión de las elites", *Estudios Sociológicos*, XIX, número 56, 2001, pp.363- 380.
- Loaeza, Soledad, "La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática", en: Soledad Loaeza y Jean François Prud'homme, *Los grandes problemas de México, Instituciones y Procesos Políticos*, México, El Colegio de México, 2010, volumen XIV, pp.23-70.
- Loaeza, Soledad, "Democracia y mal gobierno. Comentarios al Nocturno de la democracia mexicana de Héctor Aguilar Camín", *Nexos*, 1 de septiembre de 2016.
- Márquez, Graciela, "De crisis y estancamiento. La economía mexicana, 1982-2012", en: Graciela Márquez (coordinadora), *Claves de la historia económica de México. El desempeño de largo plazo. Siglos XVI-XXI*, México, Fondo de Cultura Económica-Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, 2014, pp. 179-215.
- Olvera, Alberto J., "Elecciones presidenciales en México 2012: la restauración precaria", en: Arturo Alvarado Mendoza, coordinador, *Elecciones en México: Cambios, permanencias y retos*, México, El Colegio de México, 2016, pp.337-371.
- Piketty, Thomas, *Capital in the XXIst Century*, Cambridge, Harvard University Press, 2013.
- Reynoso Angulo, Víctor Manuel, "Los sistemas de partidos en la federación mexicana a principios de 2015", en: Arturo Alvarado Mendoza, coordinador, *Elecciones en México: Cambios, permanencias y retos*, México, El Colegio de México, 2016, pp.219-246.
- Salman, Tom, "Searching for status: new elites in the new Bolivia", *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, número 86, (April 2009), pp.97-105.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "¿Aprende a gobernar la oposición? Gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010", *Foro Internacional*, Vol. LI, número 1, enero-marzo 2011, pp.

