

Corporativismo estatal y organizaciones campesinas: hacia nuevos arreglos institucionales*

Horacio Mackinlay y Gerardo Otero

LA LEGENDARIA estabilidad política de México durante la mayor parte del siglo XX se ha atribuido sobre todo a las relaciones corporativistas entre el Estado y una serie de organizaciones de obreros, campesinos y el llamado sector popular. El partido oficial gobernó desde 1929 con un control político férreo y el apoyo electoral de sus organizaciones corporativistas de masas. Su longevidad hasta las elecciones presidenciales de 2000, cuando llegó al poder el candidato de la oposición Vicente Fox, se puede explicar en una gran medida por el sistema político corporativista de control, el cual estructuraba a segmentos importantes de la población mexicana. Uno de los logros del régimen priísta –así llamado desde que el partido gubernamental se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946– fue retrasar la transición hacia la democracia electoral que había comenzado durante los años setenta del siglo XX.

Durante la campaña presidencial de Vicente Fox en 2000, su discurso incluía la promesa de que terminaría con todos los vestigios del corporativismo estilo priísta. Desde el inicio de su gestión en diciembre de ese año, sin embargo, se ha tomado el cuidado de no oponerse frontalmente con los todavía poderosos líderes de las organizaciones corporativistas del PRI. La inercia que le imprimen estas organizaciones a la economía y la sociedad, todavía juega un papel importante en el control político de sus bases (Singelmann, en este volumen). También siguen teniendo una considerable capacidad de movilización social.

Corporativismo se llegó a convertir en un concepto indispensable en México, no tanto porque muchos intelectuales y académicos lo usaran, sino más bien porque llegó a formar parte del lenguaje cotidiano. Muchas veces se utilizaba de manera vaga e imprecisa, por lo general con una connotación negativa y asociada con el partido que había monopolizado la vida política por décadas. A las or-

*Agradecemos a Jonathan Fox y Peter Singelmann por los útiles comentarios que nos ofrecieron sobre una versión anterior de este trabajo.

ganizaciones oficiales se les llamaba “organizaciones corporativas” para distinguirlas de las “autónomas” o las “independientes” del Estado (Fox y Gordillo, 1991). Otras expresiones que adquirieron un curso político corriente fueron, por ejemplo, “prácticas corporativas”, “procedimientos corporativos”, “movilización o manipulación corporativa”, “voto corporativo o corporativista”, etcétera.

Aquí consideramos algunos nuevos arreglos institucionales con base en el trabajo empírico que hemos desarrollado entre los productores de tabaco. Algunos de los nuevos arreglos se podrían todavía considerar como corporativistas, pero otros no lo son. La medida del éxito de la transición democrática de México depende en gran medida del devenir de los arreglos institucionales sobre los cuales se desarrollen sus organizaciones de masas. Habrá que distanciarse decididamente de la organización y las prácticas corporativistas, y moverse en la dirección de los arreglos de tipo no corporativistas. Nuestro argumento es que México se encuentra en un proceso de transición, dentro de la apertura liberal-democrática, propicio para el crecimiento de organizaciones independientes del Estado y autónomas con respecto de las demás organizaciones políticas. No obstante lo anterior, la necesidad de control político por parte del nuevo gobierno está alentando la continuación de algunas relaciones corporativistas. De cuáles tendencias prevalezcan depende el carácter del futuro régimen político de México, y aun el contenido social y económico de su modelo de desarrollo.

El régimen posrevolucionario dirigido por el PRI se puede caracterizar como un autoritarismo social en el sentido de que trataba de resolver, en cierta medida, cuestiones de justicia social dentro de un contexto político autoritario. El neoliberalismo de hoy bien podría deshacerse del contenido de economía social del régimen del priísta del pasado a la vez que reconstituye el autoritarismo corporativista, aún respetando la democracia electoral. Otra posibilidad, sin embargo, es que se consoliden otras organizaciones sociales bajo un conjunto de nuevos arreglos institucionales democráticos, que puedan empujar al régimen en la dirección de la social democracia (es decir, una democracia política en combinación con una economía social, Otero, 1996a: 237-44).

El propósito de este capítulo es describir las relaciones corporativistas entre los campesinos y el Estado durante la era del PRI y proponer una forma de conceptualizar los arreglos institucionales emergentes en sustitución o modificación del corporativismo tradicional. En el primer apartado ofrecemos una discusión teórico-histórica sobre las relaciones corporativistas que en México han tenido una doble función: tanto como instrumentos de control y subordinación de grupos y clases populares, y como uno de los principales medios de participación política que han existido. El segundo apartado discute el ejido mexicano y la manera como funcionó el corporativismo en las relaciones entre líderes y bases. En el

tercer apartado sugerimos un nuevo lenguaje que va más allá del corporativismo, basado en un estudio de caso de la agroindustria del tabaco. Finalmente, en las conclusiones comparamos las condiciones viejas y nuevas, y discutimos las actuales incertidumbres de la transición en términos más generales.

Teoría sobre corporativismo y autoritarismo mexicano

El concepto de corporativismo se ha aplicado a sistemas políticos o gobiernos que surgieron a partir de la crisis de los años treinta y se consolidaron después de la Segunda Guerra Mundial. En estos regímenes el Estado asumió funciones centrales en la conducción de la economía, así como en la regulación política y social, a diferencia de la fase anterior del capitalismo –llamada de “libre competencia”– donde el papel del Estado era mucho más limitado en estas esferas. Con la conformación del Estado benefactor o Estado de bienestar, la vasta mayoría de los estados en el mundo quedaron comprendidos en las nuevas estructuras corporativistas.

Las relaciones corporativas son aquellas que se establecen entre corporaciones que representan grupos organizados y el Estado, por una parte, y con partidos políticos, por otra. Estas relaciones abarcan también aquellas adentro de las corporaciones entre líderes y miembros. Las dos funciones principales que se han destacado como las más comunes de las organizaciones corporativas son: el ejercicio de la *representación de intereses* a cambio de que las corporaciones jueguen un papel en el control social y, eventualmente, político de sus bases. Un pasaje multicitado al respecto es el de Philippe Schmitter (1974):

Corporativismo se puede definir como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constituyentes están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente organizadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado y a las que se les otorga un monopolio representacional, dentro de sus respectivas categorías, a cambio de la observación de ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos (Schmitter, 1974: 93-94; citado en Ortega Riquelme, 1997: 31).

Desde sus formulaciones iniciales, la teoría del corporativismo distinguía entre países con sociedades civiles más estructuradas y países en los que sus sociedades civiles no cuentan con tal nivel de desarrollo y en las que el Estado tiene mucha mayor autoridad. Se delinearon así los dos tipos principales de corporativismo, aparte de otras variantes más refinadas: el “corporativismo societal”

y el “corporativismo estatal”. Siguiendo a Schmitter, el corporativismo societal está enraizado en los sistemas democráticos, mientras que el corporativismo estatal se asocia con sistemas autoritarios con un control centralizado y burocratizado de las organizaciones funcionales, donde un partido monopoliza los sistemas político y electoral, y en el cual a menudo sólo existe una ideología y se reprimen otras culturas políticas.

Más allá de esta definición general, la teoría corporativista de Schmitter encuentra dificultades para ser aplicada a las realidades concretas de los diversos países, y por tanto se ha dado una polémica considerable sobre su utilidad como marco conceptual para analizar la realidad política (Ortega Riquelme, 1997: 41; De la Garza, 1994: 26). En vez de reseñar esta polémica, nos vamos a enfocar en nuestra propia interpretación del corporativismo enfatizando definiciones que sean útiles para analizar el caso mexicano.

Con el fin de caracterizar la relación entre Estado y organizaciones corporativas en países en desarrollo con regímenes políticos autoritarios, donde las desigualdades sociales son particularmente agudas, es importante tomar en cuenta las formas específicas de subordinación y sujeción de las organizaciones corporativas al Estado. Si bien podríamos usar el concepto de “control político” para ilustrar la capacidad estatal para asegurar las condiciones para la gobernación, aplicable a todos los países con sistemas corporativistas, nos parecen más apropiados los términos *subordinación* y *sujeción* para países en desarrollo con sistemas de corporativismo estatal en los que las clases subordinadas están mucho más fuertemente sujetas al control del aparato estatal.

El corporativismo estatal, entonces, se define básicamente por el hecho de que la subordinación y sujeción de las corporaciones al Estado es muy alta. Esto es así puesto que las corporaciones, en su mayor parte, fueron creadas por el Estado o quedaron fuertemente subsumidas al mismo, como ha sido históricamente el caso en México. Es preferible pues hablar de corporaciones no tanto como representantes de intereses, a pesar del hecho de que también cumplen con esta función en alguna medida, sino como *transmisoras de demandas* o como *canales de interlocución* con el Estado. Estas organizaciones pueden servir para plantear una serie de reivindicaciones colectivas e incluso individuales que son satisfechas en forma clientelar y selectiva por el Estado. Las decisiones que toman los funcionarios gubernamentales que negocian con las corporaciones dependen de que juzguen válido y/o necesario hacer concesiones y, en qué medida hacerlas, de acuerdo con la estimación de la correlación de fuerzas políticas prevaleciente.

En contraste, en el corporativismo societal, las corporaciones guardan un mayor grado de independencia del Estado. Sus puntos de vista son tomados en mayor grado en cuenta y tienen más poder de negociación, en virtud de que

eventualmente pueden retirar su apoyo al partido o gobernante, induciendo a sus integrantes a votar por otro partido político en las siguientes elecciones. En este caso se debe hablar más propiamente de representación de intereses de los grupos de la sociedad civil que de una mera interlocución para transmitir demandas de los grupos sometidos. Subordinación y sujeción, desde luego, no han desaparecido en los países de capitalismo avanzado, pero su presencia es menos opresiva que en los países en desarrollo y las clases subordinadas en aquéllos tienen mejores oportunidades de hacer oír sus voces; están menos marginadas del sistema político. Pero lo más importante en la definición del carácter societal es que el ejercicio del poder se rige más por la ley que por las opciones arbitrarias de quienes lo ejercen. Por lo tanto, quienes ocupan puestos de toma de decisión tienen que ser mucho menos autoritarios y ciertamente no despóticos ya que están sujetos a reglas más claras. Este entorno eventualmente promueve una cultura política más democrática que afecta los modos de hacer política.

El corporativismo como modo de participación política

La teoría corporativa ha enfatizado el hecho de que en ambos tipos de corporativismo –estatal y societal– se instituye un nuevo “modo de participación política” (Schwartzman, citado en Mondragón, 1994: 11). A diferencia del capitalismo de libre competencia, donde la representación partidaria por la vía electoral predominaba, y la representación que se ejercía a través de las corporaciones era poco relevante (ya que estaba confinada a la negociación directa entre los actores sociales involucrados en el ámbito del mercado), en la “era del corporativismo” se instituye una nueva forma de hacer política, donde la representación corporativa, que opera en forma cotidiana, complementa la representación político-partidaria. Esta última se limita a los periodos electorales.

Esta manera de ver las cosas es particularmente adecuada para estudiar países como México donde el sistema de representación corporativa ha coexistido con un muy deficiente sistema de representación electoral por la vía de los partidos políticos. El corporativismo estatal ha predominado abrumadoramente en México, no obstante la teórica vigencia de un sistema democrático pluralista. De hecho, entre 1940 y 1970 las organizaciones sociales afiliadas al partido gobernante con sus tres sectores –obrero, campesino y popular– eran prácticamente el único conducto para participar en la política organizada y de los pocos para transmitir demandas colectivas. Las elecciones, sumamente controladas, solamente cumplían un papel plebiscitario para refrendar decisiones tomadas con anterioridad.

Las organizaciones que han encabezado cada uno de estos sectores son, respectivamente: la Confederación de Trabajadores de México, o CTM; Confe-

deración Nacional Campesina, o CNC; y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, o CNOP. Las primeras dos se componen de varias organizaciones cada una. La CNOP es un organismo de cúpula que abarca un amplio conjunto de organizaciones que representan varios estratos urbanos y rurales, desde sectores populares, pasando por clases medias, profesionales, pequeños y medianos comerciantes, empresarios, hasta agricultores privados, etcétera. Todas sus organizaciones están o estaban afiliadas al PRI.

El papel que han jugado las organizaciones corporativas a lo largo de la era del PRI para otorgar legitimidad al sistema ha sido fundamental en cuanto a su impacto en los resultados electorales. Estas organizaciones le permitían obtener buena parte de los votos mediante la persuasión y también, en muchos casos, eventualmente organizar un fraude en caso de registrarse resultados adversos. No será sino hasta las elecciones de julio de 2000 que se respete el voto popular. Para entonces ya se habían introducido suficientes reformas al sistema electoral como para que se dieran oportunidades relativamente equitativas para los partidos políticos en competencia. Entre 1970 y 2000, entonces, se dio un proceso lento y gradual de cambios, con avances y retrocesos, en el sistema electoral de representación. Uno de los problemas centrales de la transición democrática consistía en el control que ejercía el gobierno sobre la organización y calificación de las elecciones, y su uso de recursos públicos en favor del partido oficial (Salazar, 1997). Otro problema crítico, como veremos con más detalle, fue el control político ejercido por el sistema corporativo y clientelar de carácter eminentemente autoritario.

Los rasgos autoritarios y clientelares

Recapitemos ahora sobre los componentes centrales del corporativismo mexicano. No cabe duda de que el sistema era del tipo estatal, pero, ¿cuáles eran rasgos específicos? Existe consenso entre los estudiosos de que el corporativismo mexicano ha estado atravesado por rasgos autoritarios, patrimonialistas, y clientelares, por lo menos durante la era del PRI (Bizberg, 1990; Camacho, 1988; De la Garza, 1990; Luna y Pozas, 1992; Mondragón, 1994).

El autoritarismo tiene que ver con la naturaleza presidencialista del sistema político. Entre otras cosas, esto se traducía en el hecho de que el presidente saliente tenía la última palabra en la designación de los candidatos para los puestos de elección más importantes, incluido el de su sucesor en la presidencia, lo cual se suponía que era responsabilidad del partido. El presidencialismo filtró su influencia hasta las organizaciones de base de los sectores del partido oficial, de tal forma que los que ostentaban los puestos más altos designaban a los dirigentes que les seguían hacia abajo, especialmente cuando los puestos te-

nían alguna importancia estratégica. Esto sucedía tanto al interior de las estructuras partidarias como en las instituciones de gobierno, dentro de una jerarquía que se vino a establecer a través de los años. Cuando los puestos eran de menor importancia y los funcionarios gubernamentales o los dirigentes de las instancias partidistas de más alto nivel no intervenían en dicha designación, entonces la práctica común era que el líder saliente retrasaba su reemplazo, forzaba su reelección, o bien imponía a uno de sus aliados más cercanos con la complicidad o indiferencia de los niveles superiores de autoridad.

El rasgo clientelar, como la palabra lo dice, se refiere a las relaciones patrón-cliente, donde se establece una “articulación de lazos personales que conectan a un patrón, que dispone de influencia en el seno de una o algunas arenas institucionales, con sus clientes, que necesitan de sus servicios y favores” (J.P.L.N., 1998: 117). En el caso que nos ocupa, los dirigentes esperaban apoyo, lealtad y sumisión de las bases de la organización, a cambio de gestiones realizadas, concesiones obtenidas, recomendaciones y ayuda en situaciones de emergencia. Siendo la toma de decisiones discrecional y arbitraria, los beneficios obtenidos por las bases eran generalmente de carácter parcial, ya que raras veces se cumplían a cabalidad las demandas escuchadas, los acuerdos alcanzados y las medidas prometidas. Con ello se establecía una división con respecto a los otros miembros de la organización excluidos de los círculos del poder. Fuera del trato denigrante al que eran sometidos las víctimas de las prácticas clientelares, lo que explicaba es el hecho de que difícilmente se podría obtener algo mejor por afuera de los canales instituidos. Por el contrario, quienes se apartaban demasiado de las reglas o trataban de canalizar sus demandas por fuera de las vías corporativistas podían verse perjudicados por diversos medios, desde la marginación de los beneficios colectivos hasta la represión abierta.

Dentro del vocabulario político de México, el patrimonialismo está vagamente asociado a la definición de Max Weber de autoridad patriarcal, una variación de la autoridad tradicional (Weber, 1958: 296-297). Ha venido a denotar la apropiación individual de los medios de poder económico y político, lo cual determinaba que los dirigentes o los funcionarios podían disponer de cierta parte de los recursos públicos para su beneficio o su servicio personal, además de emplearlos para apoyar al PRI. En el caso de las organizaciones sociales esto se traducía en que los dirigentes consideraban las organizaciones como suyas y por tanto disponían de sus recursos, materiales u organizacionales, para sí mismos. Esto por lo demás se facilitaba debido a un régimen fiscal sumamente laxo para las organizaciones sociales, que facilitaba que no se llevaran a cabo registros contables de las transacciones que se realizaban con los fondos pertenecientes al conjunto de los agremiados. El desvío de fondos era algo incluso socialmente aceptado por las bases de las organizaciones sociales mexicanas,

con cierto fatalismo pero aceptado al fin, cuyos integrantes por lo general reproducían o hubiesen reproducido estas actitudes de llegar a ocupar puestos de poder. Más que no incurrir en el desvío del patrimonio colectivo, lo que se condenaba es que esto se hiciese en exceso y sobre todo que no se cumplieran, por lo menos parcialmente, los compromisos inicialmente asumidos.

La legitimidad del sistema corporativista en el campo se afianzó por medio de la reforma agraria que estuvo vigente durante la mayor parte del siglo xx. El sistema priísta gozaba de un consenso considerable, aun si se trataba (aun cuando se tratara) de un consenso pasivo en el cual las bases tenían poca iniciativa propia en cuestiones políticas. Hacían lo que tenían que hacer, sabían cuándo hablar y cuándo quedarse callados, con quién comunicarse o no. Los códigos de conducta del orden autoritario quedaron establecidos. Con antecedentes en relaciones autoritarias y paternalistas de épocas anteriores, que el Estado mexicano posrevolucionario retomó y adecuó, se trataba de un sistema arraigado en la cultura política nacional. Las relaciones bases-líderes podían ser excepcionalmente democráticas e inclusivas, pero por lo general eran antidemocráticas, exclusivas y estaban impregnadas de un fuerte componente de sometimiento, ya que se establecía una fuerte diferenciación entre los dirigentes y los dirigidos.

El corporativismo de la época del PRI fue entonces muy poco un auténtico canal para la representación de los intereses de los agremiados de las organizaciones. Fue sobre todo un sistema de participación social organizado “desde arriba”, encaminado a la interlocución con el Estado para la transmisión de demandas de grupo, donde estas demandas fueron la mayor parte de las veces satisfechas en forma parcial y selectiva. Sólo en casos extremos fue un medio del que se valieron determinados líderes para subyugar a sus miembros en forma cuasi dictatorial, sin su participación y con muy pocos beneficios. Algunos ejemplos de esto incluyen los caciques de la CNC en regiones indígenas, o los dirigentes de determinadas organizaciones sociales que se las utilizaron como su propiedad exclusiva y usaron sus recursos de manera absolutamente arbitraria.

El ejido mexicano y el autoritarismo corporativista

En este y los siguientes apartados vamos a ejemplificar con más detalle las prácticas corporativistas prevalecientes en el campo mexicano, haciendo primero referencia al sistema ejidal que se consolidó a partir de los años cuarenta y después a las organizaciones económicas campesinas que adquirieron una importancia considerable a partir de la década de los setenta. Luego describimos la manera en que los líderes llegaron a ser objeto de reclutamiento para la formación de lo que aquí llamamos, siguiendo la denominación popular en México,

la “clase política” mexicana. Como vimos, en el contexto de la fuerte predominancia de las relaciones corporativistas, dentro del modo particular de participación política que se ha desarrollado en México, el papel de los líderes o caciques ha sido central. En este apartado describimos este sistema de participación política para resaltar las características principales de la estructura de poder dentro de los ejidos, la principal organización económica y política en el campo.

Poder caciquil

Los ejidos y las comunidades agrarias son organizaciones sociales y territoriales que se constituyeron durante el proceso de reforma agraria (1917-1992). Surgieron primero a partir del reparto agrario a los solicitantes de tierra, que la obtuvieron a partir del fraccionamiento de los latifundios que excedían los límites permitidos por la ley, o mediante la colonización de tierras federales abiertas al cultivo. En el caso de las comunidades agrarias, técnicamente no se trataba de reparto, puesto que surgían de la confirmación de tierras a las que sus beneficiarios tenían derecho desde tiempos inmemoriales. En este caso se trataba de restitución de tierras, no de reparto.

Es así como, entre 1917 y 1992, el proceso de reforma agraria constituyó 29,162 ejidos y 2,366 comunidades agrarias en 103 millones de hectáreas del total de 197 millones de hectáreas que contiene el territorio nacional. En total, 3.5 millones de jefes de familia fueron beneficiarios de la reforma agraria y se convirtieron en “ejidatarios” o “comuneros” (SRA, 1998: 313; DeWalt, Rees y Murphy, 1994). Esta cifra hay que sumarla al total de repartos que se hicieron en la forma de propiedad privada, a través de procedimientos establecidos en las leyes de colonización (abolidas en 1962) y las leyes de terrenos baldíos y de la titulación de tierras nacionales, que eran propiedad de “la nación” (Pérez Castañeda, 2002). Por otra parte, si bien la comunidad agraria fue legislada con la intención de restituir a las comunidades indígenas de sus derechos ancestrales, a final de cuentas muchas de estas comunidades recibieron tierras ejidales, y a muchos no indígenas les repartieron tierra en la forma de comunidades agrarias. En el último caso, a menudo se despojó a los legítimos dueños indígenas de sus tierras (MacKinlay, 1991).

El régimen de propiedad tanto del ejido como de la comunidad agraria quedó definido a partir de las reglas de la “propiedad social”, la cual era una forma de propiedad colectiva. Sus tierras no se podían vender, rentar o usar como garantía para obtener préstamos, ni ser objeto de cualquier tipo de transacción mercantil. Las tierras se daban permanentemente a los ejidatarios, y sus derechos eran transferibles por herencia de generación en generación (Pérez Castañeda, 2002). En términos de la organización productiva, predominó

un régimen semicolectivo, en cuanto que la mayoría de las áreas de cultivo fueron parceladas individualmente, mientras las tierras y recursos de uso colectivo como bosques, tierra de pastura, agua, mineros, etcétera, fueron usufructuados en común. Sólo algunos ejidos adoptaron la organización colectiva de la producción en las tierras agrícolas, sobre todo durante la administración de Lázaro Cárdenas (1934-1940). Pero en periodos posteriores el ejido colectivo fue bloqueado y, de hecho, boicoteado oficialmente por los aparatos económicos del Estado, como el Banco Ejidal y sus sucesores (Otero, 2004c), aunque se dio un cierto resurgimiento del colectivismo durante los años setenta (Warman, 1980).

La única diferencia legal entre ejidos y comunidades, que tomados en conjunto conformaban el llamado “sector social agrario”, consistía en las formas organización y gobierno interno. En los ejidos, sus miembros tenían que seguir obligatoriamente los procedimientos establecidos en la ley, mientras que éstos eran opcionales para las comunidades, las cuales podían regirse por los “usos y costumbres” locales. El nivel más alto de autoridad en los ejidos era la Asamblea General, la cual debía reunirse una vez por mes. El órgano ejecutivo del ejido era el Comisariado Ejidal, compuesto por lo menos (como mínimo) por un presidente, un tesorero y un secretario, fiscalizado por el Comité de Vigilancia (MacKinlay, 1991: 117-130). La mayor parte de los recursos de fomento y los programas de beneficio social destinados al sector social agrario se canalizaban a través de los ejidos, ya que las comunidades eran una minoría proporcionalmente hablando. Los comisariados ejidales se constituyeron en un espacio propicio para que el gobierno interviniera en estas organizaciones del campo dentro de los ejidos, y para el desarrollo de grupos de poder controlados por los hombres fuertes o “caciques ejidales”. El sector ejidal perdió el carácter de sujeto central articulador del desarrollo agrícola que efímeramente gozó durante el cardenismo. Cuando el Estado, después de 1940, convirtió al sector privado empresarial en eje del desarrollo agrícola, se hizo imprescindible asegurar la estabilidad política en el sector ejidal por medio de procedimientos más políticos que económicos. De ahí que el ejido y su comisariado fueron reforzados como una estructura de poder para asegurar el control estatal y canalizar los recursos de fomento, los cuales con el paso del tiempo fueron cada vez menores en comparación con los otorgados a la iniciativa privada empresarial.

Los caciques ejidales eran por lo general el conducto que empleaba el partido oficial en los ejidos y comunidades para organizar su actividad política y las jornadas electorales que resultaban siendo unánimemente favorables al PRI. Estos grupos dominantes al interior de los ejidos no podían disponer en forma tan fácil de las tierras de cultivo, cuya posesión estaba sujeta a una reglamentación y control de parte de las dependencias administrativas agrarias. No obstante lo anterior, los caciques tenían cierto margen para acaparar las tierras, a veces va-

liéndose de su poder en forma arbitraria, pero sobre todo al amparo del mercado ilegal de tierras ejidales que se desarrolló en el sector ejidal, sobre todo cuando sus vecinos eran capitalistas agrícolas que disfrutaban de las aguas de los distritos de riego (Hewitt de Alcántara, 1978; Gordillo, 1988b: 151-153).

Otro tipo de caciques también se estableció firmemente. Éstos no eran necesariamente miembros del ejido, pero incluía a los circuitos de comerciantes y usureros en los pueblos campesinos, muchos de los cuales provenían de las antiguas clases terratenientes y que estaban vinculados al PRI (Bartra *et al.*, 1978; Bartra, 1985). La relación entre los caciques ejidales y las instituciones gubernamentales era complementaria pero a veces contradictoria, ya que estas últimas se valían de los primeros pero también representaban un contrapeso a su poder.

La sola membresía de una organización corporativa podía significar entrar a una esfera relativamente privilegiada respecto a otros miembros de la misma clase subalterna campesina que no estaban organizados. Un ejemplo de tales diferencias se puede encontrar en la diferenciación que se estableció entre pequeños productores campesinos minifundistas con un régimen privado de tenencia de la tierra, que en contraste con los ejidatarios recibieron una todavía más reducida proporción de los recursos de fomento destinados al campo. Otro ejemplo se encuentra en la estratificación social al interior del ejido. Una vez establecidos, los ejidos pronto fueron poblados por los hijos de los ejidatarios y los vecindados o vecinos que habían llegado de otro pueblo y tenían un acceso muy limitado o inexistente a la tierra. Dado lo pequeño de las parcelas ejidales, por lo general las reglas hereditarias dictaban que la tierra ejidal se dejara sólo a una persona, generalmente el hijo mayor. Los demás hijos de los ejidatarios y los vecindados llegaron a constituir un grupo llamado los “campesinos sin tierra”. Muchos jornaleros agrícolas que venden su fuerza de trabajo también establecieron su residencia en los pueblos ejidales. Conforme pasó el tiempo, todos estos individuos y familias llegaron a ser la mayoría en esos pueblos. No obstante lo anterior, estos grupos generalmente mantuvieron una situación de inferioridad respecto a los que tenían la condición legal de ejidatario, pues la mayoría de las decisiones se toman en los órganos de gobierno ejidal (Paré, 1979). Así pues, los ejidatarios llegaron a materializar la política de justicia social del Estado mexicano.

Relaciones líderes-bases en las organizaciones económicas campesinas

Otra esfera donde las formas caciquiles de poder se desarrollaron fue en las llamadas “organizaciones económicas” campesinas. De hecho, dado el agotamiento de tierras susceptibles de ser redistribuidas, durante los años setenta el gobierno promovió nuevas instituciones encaminadas a mejorar el desempeño

económico de los pequeños productores agrícolas. Las alternativas económicas al reparto agrario también fueron promovidas debido a la crisis de la economía campesina que se inició a mediados de los años sesenta (Bartra y Otero, 1988). Durante esa década, el Estado creó o reformó muchas empresas y dependencias estatales, y diversificó programas para el desarrollo rural mediante los cuales surgieron una serie de organizaciones campesinas, la mayoría afiliadas a la CNC (Rello, 1986).

Estas nuevas organizaciones de productores, tales como las uniones de productores en torno a algún cultivo especializado, las uniones de crédito, las uniones ejidales, las mutualidades de aseguramiento agropecuario y varias otras, llegaron a ser intermediarias para canalizar importantes recursos financieros. Ciertas uniones de productores ligadas a poderosas empresas paraestatales, tales como los azucareros, cafetaleros y tabaqueros, manejaron cantidades considerables de recursos gracias a las cuotas cautivas que cobraban las empresas estatales a sus miembros al comprarles sus cultivos. Los líderes campesinos, que se habían convertido en instrumentos fundamentales para el mantenimiento y reproducción de los mecanismos de sujeción política, disfrutaron de una multiplicidad de beneficios económicos. En términos políticos, los líderes disfrutaban toda una serie de privilegios que les daban acceso a las estructuras del partido oficial y a los puestos de elección popular, tanto a nivel local como federal.

Las posibilidades de movilidad social para los miembros de los ejidos y de las organizaciones económicas fueron considerables, sobre todo en las regiones más prósperas. Algunos de ellos o sus hijos lograron escalar a posiciones de clase media urbana o rural, muchas veces gracias al haber adquirido una educación universitaria. Las relaciones de los miembros con los dirigentes estaban marcadas por el tipo de relación clientelar basado, como se ha mencionado arriba, en que el líder otorgaba ciertos “favores” a cambio del apoyo y la lealtad política personal por parte del cliente. También vimos que estas redes se habían reproducido previamente desde los altos círculos del poder político, por lo que no era fácil escapar a las reglas del juego establecidas que se veían reforzadas a través de todo el sistema político.

Las relaciones clientelares mencionadas no se pueden generalizar para todos los individuos u organizaciones campesinas del México rural. Otros productores que no estaban ligados a los ejidos, a las organizaciones económicas o las compañías paraestatales e incluso algunos de ellos se vieron involucrados en menor grado en relaciones clientelares. Esto es el caso de los pequeños propietarios campesinos minifundistas y contados ejidatarios, para quienes las relaciones clientelares fueron menos perceptibles, pero rara vez inexistentes puesto que había muy pocos agentes sociales que no estuviesen relacionados de alguna manera con el Estado. Por otra parte, esto no significa que no hayan

existido algunas organizaciones ejidales y económicas cuyo funcionamiento se aproximara a un modelo participativo-democrático y más igualitario, por lo menos durante alguna etapa de su existencia. En estos casos, sin embargo, las organizaciones tuvieron que ser muy obstinadas para retener su independencia del Estado y su autonomía respecto de otras organizaciones y partidos políticos, puesto que tenían que confrontar al sistema corporativo en su conjunto (Gordillo, 1988b; Otero, 2004, capítulos 7 y 8).

Las relaciones clientelares han estado presentes en mayor o menor medida en la mayoría de los países del mundo, siempre y cuando exista una organización social, aun en los tipos de corporativismo societal. Así lo plantearon a principios del siglo xx Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Robert Michels. En el caso mexicano, sin embargo, la realidad clientelar se exacerbó porque el corporativismo fue un sistema institucionalizado tempranamente organizado el propio Estado. De ahí que la subordinación de las bases sociales a sus líderes y al Estado fuese sobresaliente. Este tipo de subyugación prevaleció en las organizaciones afiliadas al PRI y aun en las organizaciones independientes y autónomas que surgieron durante los años setenta y ochenta, dado que el clientelismo era el resultado de características político-culturales que trascendían la afiliación política.

Ahora bien, aun cuando utilizamos términos como “dominación corporativa”, “subordinación”, o “sujeción”, los miembros de los ejidos de todos modos tenían un buen grado de participación en la vida política de sus organizaciones. Cierto es que veían a sus ejidos y otras organizaciones productivas como niveles burocráticos intermedios –o como una especie de agencia gubernamental– a través de los cuales podían canalizar demandas individuales o colectivas específicas (MacKinlay, 1996: 172). Si bien la participación social y política no se desarrolló en el sentido del ideal democrático, tales relaciones disfrutaron considerables grados de aceptación entre la membresía de las organizaciones corporativistas, dependiendo de una gran variedad de casos y circunstancias.

Durante la era del PRI, no se excluía la represión estatal y en ocasiones podía ser muy severa. El mayor riesgo de represión lo tenían quienes se oponían a las reglas del sistema activamente. El riesgo era menor para los que no apoyaban al sistema activamente pero tampoco lo amenazaban. Muchos campesinos ejidatarios y miembros de las organizaciones económicas lograron mantenerse sin participar en la vida organizada sin ser penalizados. Cuando mucho, podían ser marginados de algunos beneficios que se les concedían exclusivamente a los que mostraban buen comportamiento. Esta característica del autoritarismo mexicano lo distingue de los regímenes totalitarios. En estos últimos, la simple disensión a nivel del pensamiento podía acarrear graves consecuencias. Otro contraste con los países totalitarios, en los cuales el partido es el único canal de

comunicación con el Estado, es que en México han existido varias organizaciones afiliadas al PRI y no pocas organizaciones independientes en el mismo ámbito de actividad, de tal manera que se desarrolló cierto grado de competencia entre las diferentes organizaciones por las clientelas políticas. Más aún, determinados individuos y ciertos grupos sociales subordinados tenían la posibilidad de establecer vínculos directos con las agencias del gobierno para canalizar sus demandas.

Desde luego, algo que se esperaba de los miembros de las organizaciones corporativistas era la participación partidaria. Por lo general tenían que asistir a las actividades, manifestaciones y movilizaciones del partido del gobierno y votar por sus candidatos en las elecciones. La cultura política corporativista del PRI se reproducía con la participación acrítica de sus miembros en la vida corporativa y con su aceptación de las reglas del juego. Como regla general, se puede decir que la participación política más comprometida provenía de aquellos que recibían los mayores beneficios de la intervención estatal. A la inversa, la participación era menos activa y se veía más que nada como obligación en aquellos que recibían menores beneficios de la acción estatal.

La flexibilidad del corporativismo mexicano se manifestó también hacia las clases medias y altas urbanas. Con la inteligencia suficiente como para no sujetar a estas clases a una subordinación insoportable, el sistema les concedía un margen considerable de libertad de expresión, no las sometió al tipo de vigilancia y espionaje que prevalecieron en el socialismo de Estado del bloque soviético, pero sí les restringió el acceso electoral al poder y afectó sus derechos democráticos. Se recurrió a la represión abierta sólo en situaciones en que se consideró necesario para mantener el orden en coyunturas críticas, tales como el movimiento estudiantil de 1968 y 1971, o en el asalto a *Excelsior* en 1976, cuando este diario se salió de los cauces políticamente aceptables para el gobierno.

Por lo que toca a las clases obrera y campesina, sin embargo, si bien el corporativismo mexicano fue autoritario más que totalitario, sí ejerció un control político férreo y restringió seriamente la libertad de organización. Podríamos argumentar que el de México es un tipo de autoritarismo *sui generis*, con tonos totalitarios respecto al control político de los grupos y las clases subordinadas, pero más cercano a las democracias liberales occidentales con respecto a las clases medias y altas.

Participación político-partidaria y la clase política

La división del PRI en tres sectores se basaba en la idea de que el partido debía asumir la representación de los grupos menos favorecidos en la sociedad. Estos grupos representaban el “sector social”, y por tanto su organización dejaba fue-

ra expresamente a las clases privilegiadas económicamente; éstas no requerían tal representación y no eran formalmente incorporadas a la acción política del Estado (Córdova, 1972, 1974). Sólo las organizaciones que representaban a las clases medias y que pertenecían a la heterogénea CNOP podían afiliarse al partido, al lado de aquellos miembros del sector social de esta confederación y de los obreros y campesinos de los otros sectores.

En México, se ha dado en considerar a los altos funcionarios gubernamentales y a las personas que ocupaban los puestos de elección popular a través del partido dominante (lo cual incluye los regidores y presidentes municipales, miembros de las asambleas legislativas estatales, diputados federales, senadores, gobernadores, y presidente de la república) como integrantes de la llamada “clase política”. Una de sus peculiaridades ha sido que una buena parte de ella era reclutada del sector social. La clase política proveniente del sector social se concentró principalmente en los puestos de elección popular. Estos líderes generalmente no hicieron sus carreras en la administración pública, puesto que la mayoría no contaba con mucha educación formal.

La especialidad de estos líderes era su contacto con las masas populares y su papel de mediación de sus demandas. El sistema los remuneraba dándoles la posibilidad de servirse con los recursos públicos provenientes de los puestos que ocupaban tras ganar las elecciones, lo cual estaba prácticamente asegurado. Usualmente intentaban embolsarse los más recursos que pudieran, en forma directa o por medio de sus sustitutos, o empleaban su poder e influencias para hacer negocios de diversa índole. Toda la constelación de clientes ubicados bajo su liderazgo, pero especialmente la gente o las bases más cercanas a los líderes, podían aspirar a formar parte de la clase política.

Otra gran fuente para el reclutamiento de la clase política fue la administración pública, cuyos cuadros generalmente provenían de las clases medias profesionales entrenadas en las universidades públicas. Estos políticos se mezclaron con los relativamente pocos miembros de las clases económicamente dominantes –vinculados particularmente con la nueva burguesía industrial que se consolidó durante la industrialización sustitutiva de importaciones posterior a 1940– que aspiraron a hacer una carrera burocrática dentro del sistema priísta. También se encontraron en este ámbito burocrático con los menos numerosos dirigentes del sector social que entraron dentro de la administración pública y sobre todo con los parientes de los mismos que, gracias a la prosperidad adquirida, tuvieron suficientes recursos para cursar estudios profesionales. Los funcionarios provenientes de las clases medias y en menor medida de la clase alta, si bien casi no desarrollaban sus carreras políticas al interior de la estructura del partido, ocupaban los puestos de representación más importantes, incluida por supuesto la Presidencia de la República. La mayoría de los presi-

dentes después de Cárdenas no habían ocupado un puesto de elección popular antes de llegar a la presidencia. Cuando fue necesario nombrar un funcionario público como candidato del PRI sin haber sido miembro del mismo, se les afiliaba sin mayor trámite a uno de los sectores del partido, de preferencia alguno con el cual habían estado relacionados en sus carreras burocráticas y se les “inventaba” una larga militancia.

Para resumir, una característica de la clase política mexicana priísta es que no tuvo su origen en la oligarquía terrateniente, dado que la reforma agraria destruyó a esta clase, ni estuvo orgánicamente vinculada a la burguesía industrial, debido a que esta clase estaba dedicada sobre todo a los negocios y no tanto a la política. Esto nos ayuda a explicar por qué los representantes de estas dos clases no se alternaron en el poder mediante golpes militares como sucedió en varios países latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo xx. Los miembros individuales de la clase política mexicana han sido definitivamente más obedientes a las instituciones estatales que a cualquier fracción particular de la clase dominante, y han sido compensados por este comportamiento. Por lo tanto, si bien podemos cuestionar los resultados de la Revolución mexicana para el pueblo, no se puede cuestionar la generosidad que tuvo hacia los líderes de las organizaciones populares y los miembros de las clases medias profesionales que se hicieron miembros de la clase política del PRI.

Hacia nuevos arreglos institucionales

Los cambios que a la postre dejaron atrás la época del PRI tuvieron que ver tanto con las reformas neoliberales de los ochenta y noventa, iniciadas por el propio PRI, y con la fase final de la democratización de las prácticas políticas en el seno de la sociedad mexicana que, en su aspecto formal y electoral, se inició en 1977. Este fue el año en que se legisló la reforma política que marcó el inicio de la transición democrática. Ambos procesos –de liberalización económica y política– fueron socavando las bases del sistema corporativo tradicional de la era del Estado benefactor mexicano y modificaron varios de sus parámetros.

Con el propósito de ilustrar la complejidad de la nueva situación política en torno al corporativismo que emergió a raíz de estos dos procesos, nos vamos a referir al caso de Tabacos Mexicanos o Tabamex, una empresa paraestatal que jugó un papel central como intermediaria entre los productores agrícolas y el sector privado. Su privatización a inicios de los años noventa produjo muy diversos escenarios en varias regiones donde participaba, lo cual dificultó continuar ver al corporativismo como un sistema uniforme (Mackinlay, 1999). Las nuevas relaciones que surgieron de la reforma neoliberal y de la transición democrática se pueden teorizar mejor trascendiendo el propio concepto de corporativismo,

y usando en su lugar el de “nuevos arreglos institucionales” (NAI). En este concepto, la relación corporativa no ha desaparecido, pero ha dejado de ser la relación predominante entre los actores sociales y el mercado.

La definición que proponemos de NAI es la siguiente: nuevos arreglos institucionales son aquellos que representan relaciones que se han desarrollado como resultado de la reducción de la intervención estatal en las esferas económica y social y de la democratización de la vida pública. Los NAI surgen entre una variedad de agentes sociales y el mercado, trátase de organizaciones u individuos y sus relaciones con los diversos niveles de la función pública. Al estudiar el caso de Tabamex, el concepto de NAI funcionó bien para incorporar una diversidad de situaciones regionales y subregionales que se desarrollaron después de la privatización de la paraestatal.

Proponemos cuatro tipos de NAI, sin excluir la posibilidad de que se puedan desarrollar otros tipos adicionales. Primero, encontramos un NAI que consiste en un corporativismo reconstituido, en el cual la subordinación corporativa se ha preservado a través de las organizaciones oficiales, aunque adaptado a dos modalidades. En un caso, la relación corporativista encabezada por el gobierno federal han sido ahora tomadas por el gobierno estatal, y se desarrolló una relación de negociación colectiva entre la organización corporativista y las nuevas empresas cigarreras transnacionales que sustituyeron a la paraestatal. El mantenimiento de una relación como ésta, ha permitido reestructurar el sistema agroindustrial de una manera favorable para las empresas transnacionales. En otro caso, el Estado fue sustituido por un cacique regional que representaba la organización de los tabacaleros durante la época de Tabamex. Este cacique se apropió de la organización y de los activos de la compañía estatal que se habían transferido a los tabacaleros como si fuese su propiedad privada. En esta situación regional, la relación corporativista se revirtió hacia una relación aún más autoritaria y personalista y también de tipo corporativista y clientelar. Otro ejemplo del corporativismo reconstituido referido a los productores de caña de azúcar es la estructura del consejo de la nueva Financiera Rural, el cual tiene reservados dos puestos para las organizaciones de productores, una para la CNC y la otra para la CNPR (véase el capítulo de Singelmann en este volumen), ambas afiliadas al PRI.

El segundo tipo se puede llamar un NAI de mercado y de hecho involucra la ausencia de NAI: la producción de tabaco ha dejado de existir junto con las organizaciones de tabacaleros. Esto sucedió ya sea porque la actividad económica dejó de ser rentable, o porque a las empresas transnacionales privadas que iban a sustituir a la paraestatal no les pareció conveniente relacionarse con las viejas organizaciones corporativistas, habida cuenta de que no tenían un enfoque favorable hacia el mejoramiento de la productividad y la eficiencia. Este

último caso representa el surgimiento de un NAI individuo-mercado, en que el individuo se enfrenta directamente con el mercado, pues el Estado ha dejado de ser el elemento que vincula la actividad económica y la organización social ha desaparecido. En su lugar, emergen nuevas relaciones contractuales individuales entre tabacaleros y compañías cigarreras. Los pequeños productores individuales y aun algunos medianos que se han iniciado en esta actividad lo han hecho sin una organización que defienda sus intereses.

El tercer tipo es el NAI societal en el que el Estado se retira de la esfera productiva y los productores se las arreglan para construir organizaciones independientes del Estado. Este tipo de NAI supone la formación político-cultural de los productores directos para convertirse en sujetos políticos. Es decir, más que constituirse en simples agentes económicos, con una existencia objetiva y a merced del mercado, su formación político-cultural significa que han construido capacidades organizacionales de clase para actuar en promoción de sus intereses. En contraste con las organizaciones corporativistas que funcionaban primordialmente para el control político y los intereses del cacique y/o del Estado, las organizaciones independientes funcionan sobre todo para promover los intereses de los productores directos. (El capítulo 11 en este volumen de Martínez Torres discute otros tipos de NAI entre los productores cafetaleros de Chiapas.)

El cuarto tipo de NAI está representado por una empresa de nueva creación que reemplazó a Tabamex, en propiedad cooperativa de los productores directos. Esta empresa está actuando en forma autónoma en el mercado internacional. Utiliza un manejo empresarial y eficiente de los recursos colectivos y redistribuye los beneficios económicos entre sus miembros de manera considerablemente equitativa (Léonard y MacKinlay, 2000). Este arreglo se aproxima a lo que Otero identificó como “producción autogestionaria y democrática” (1990; 2004, capítulo 7), y Gustavo Gordillo (1988b) llamó la “apropiación del proceso productivo” por parte de los productores directos.

Conclusiones

Hemos discutido el sistema corporativista dominante en el sector social y las clases medias, pero es importante poner de relieve que el corporativismo también ha estado presente en el sector privado, si bien con una modalidad diferente de funcionamiento. El corporativismo en este sector estuvo dirigido sobre todo a promover la participación económica de los empresarios. El partido oficial fue el principal articulador de todo este sistema al vincular el mercado con los grupos empresariales participantes en la sociedad (para un análisis de este aspecto referido al campo específicamente véase MacKinlay, 2002).

El sistema corporativista funcionó de acuerdo con un conjunto de normas y procedimientos relativamente uniformes a lo largo del país. Si bien se pueden ver diferencias sustanciales de una organización a otra, aun dentro de una misma rama de la actividad económica, algunos parámetros comunes nos permitieron hablar de un sistema corporativo en la época del PRI. Cuando el Estado comenzó a sustraerse de sus funciones económicas hacia mediados de los años ochenta, a la par que avanzó la democratización de la sociedad mexicana en lo político, la situación se hizo mucho más variada y compleja.

De nuestros cuatro tipos de NAI discutidos arriba, el cuarto apunta en la dirección de una sociedad civil vigorizada con la emergencia de organizaciones de productores que son tanto *independientes* del Estado y que están desarrollando una relación *autónoma* con los partidos políticos. Estos son ingredientes críticos en la formación político-cultural de las clases comunidades y grupos subalternos. Sin embargo, se trata de una experiencia minoritaria dentro del sector tabacalero, que ha sido posible sobre todo gracias al nicho del mercado internacional en el que la organización se ha insertado. Pero como se ejemplifica en los capítulos del 10 al 14 en este volumen, los productores de otros sectores también están avanzando en la creación de nuevos arreglos institucionales de este tipo.

Desde una perspectiva democrática, es de esperarse que este tipo de NAI se generalice y se convierta en el arreglo dominante en la sociedad, para consolidar así la transición de México hacia una verdadera democracia de base societal. Es decir, esta transición no estaría limitada al ámbito de la política electoral, sino que se profundizaría con una correlación política de fuerzas que propiciara una distribución más equitativa del ingreso nacional en favor de las clases subalternas.

