

LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y LA LÓGICA DE FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA EN MÉXICO. LA CRISIS DE LA POLÍTICA DEL ESTATISMO Y LAS OPCIONES DE CAMBIO

Enrique Carpio Cervantes

Resumen

Se argumenta que la lógica de funcionamiento de la política durante la mayor parte de este siglo fue la “política del estatismo”, y que el cambio democratizador en los años noventa es la respuesta del régimen y los actores políticos al agotamiento de dicha lógica. En la primera parte se describe la influencia de la “política del estatismo” en el funcionamiento de las instituciones y en la forma que adquirieron las relaciones entre los actores políticos durante el siglo XX, así como su crisis. En la segunda se analizan críticamente las dos opciones de cambio más importantes durante los ochenta y noventa: la “transición a la democracia” y “la reforma del Estado”. La tercera resalta el difícil contexto en que inició la administración de Ernesto Zedillo ante la descomposición de la política estatista y la estrategia adoptada para superar la crisis, así como algunas de las limitaciones de esa estrategia durante primeros los años de su implementación.

Abstract

In this essay democracy is presented as the way the regime and the political actors have faced the final crisis of the postrevolutionary political order —“política del estatismo”— in the nineties. The first part shows the influence of the “política del estatismo” over the development of the institutions and the relations between the political actors in the twentieth century. In the second part, the two most important proposals for political change —the “transition to democracy” and the “reform of the State”— are critically analyzed. Finally, the third part underlines the difficult beginning of the Ernesto Zedillo’s “sexenio”, his strategy to face the political crisis and some limitations of that strategy at least during the first years of his administration.

“Digo, pues, que todas estas formas de gobierno son perjudiciales; las que calificamos de buenas por su escasa duración, y las otras tres por la malignidad de su índole. Un legislador prudente que conozca estos defectos, huirá de ellas, estableciendo un régimen mixto que de todas participe, el cual será más firme y estable: porque en una constitución donde coexistan la monarquía, la aristocracia y la democracia, cada uno de estos poderes vigila y contrarresta los abusos de los otros.”
Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*

Introducción

En este trabajo se aborda el problema del cambio político en México poniendo especial atención en lo que parecen ser las posiciones más importantes de los interesados y los estudiosos sobre el tema: quienes desean y estudian la transición a la democracia, su dinámica, sus posibilidades y sus avances y retrocesos; y quienes proponen y estudian soluciones y estrategias de cambio desde la perspectiva de la *reforma del Estado*.

La consideración central es que ambas perspectivas, claramente diferenciadas entre los años ochenta y al menos la primera mitad de los noventa, acusan profundos rezagos tanto ideológicos como programáticos. En este texto se analiza la manera en que la *lógica de funcionamiento* de la política en México condiciona las estrategias y opciones de cambio, su dinámica, contradicciones, y avances o retrocesos.

Para ello, se analizan los componentes fundamentales de la *lógica de funcionamiento* de la política, básicamente el sistema político y el régimen político. La exposición está estructurada en tres partes. En la primera, se analiza la *lógica de funcionamiento* de la política en México y su crisis; al respecto, se sostiene que dicha lógica ha sido durante la mayor parte de este siglo la *política del estatismo*, concretamente del presidencialismo estatista. En la segunda parte se describen las opciones de cambio arriba mencionadas, con especial énfasis en el contexto político en que aparecen y son desarrolladas. Finalmente, en la tercera parte

se pretende destacar el atraso programático e ideológico que dichas opciones acusan y la necesidad de un nuevo acuerdo político en México ante el agotamiento de la política del estatismo.

I. La lógica de funcionamiento de la política en México

La política en México puede ser estudiada, a fin de poner un poco de orden en la diversidad de temas y agendas,¹ en el contexto de su *lógica de funcionamiento*. Ésta ha sido la lógica de operación del régimen político y del sistema político en el contexto del intervencionismo estatal cuyo origen es doble:

a) Su codificación por el Constituyente de 1917, que confirió enormes facultades de intervención al Estado,² específicamente al Poder Eje-

¹ En el estudio de la política mexicana, la preocupación central ha girado sobre las razones de la estabilidad y perdurabilidad del sistema político, y el análisis de diversos actores y unidades constitutivos del mismo se ha sujetado a esa condición. Al respecto, son útiles los comentarios de: Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio* (Joaquín Mortiz, 1972), indispensable y superior en muchos sentidos a gran parte de la literatura posterior sobre el tema; Daniel Carl Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano* (ColMex, 1985); varios, *Perspectivas del sistema político mexicano* (CEN del PRI, 1982), sobre todo "El sistema político mexicano visto a inicios de los años ochenta", de Volker G. Lehr, y "Los profetas de la ruina, los analistas de la crisis y la estabilidad política en México", de Stanley R. Ross.

² Este es el problema del *poder del Estado*. En realidad, el Estado no posee poder por sí mismo sino que ejerce el que le confiere un particular equilibrio de fuerzas en su momento fundacional. La Constitución, como expresión coherente y lógica del Estado, es un documento que lo limita con determinadas atribuciones en determinadas áreas a partir de ese equilibrio. Este es el problema de *las bases sociales del Estado* a partir de las cuales podemos entender las virtudes y los vicios —la naturaleza, en pocas palabras— de las formas de relación entre Estado y sociedad; antes del poder del Estado existe la voluntad que le otorga ese poder. Los equilibrios de fuerza y la naturaleza de los grupos sociales que, como expresión de clases sociales específicas, se constituyen en sus bases sociales, son muy importantes para descifrar la dinámica política en diferentes regímenes.

cutivo Federal, como eje de la reorganización política, económica y social del país. El fuerte intervencionismo estatal en México se materializa en las amplias facultades administrativas concedidas a la Presidencia de la República, en las facultades de conducción y liderazgo político de la institución presidencial,³ y los amplios compromisos sociales del Estado;

b) En la *puesta al día* de nuestro país en el capitalismo reformado de los años treinta que dio origen al Estado del Bienestar en las democracias occidentales en la segunda posguerra. Es decir, es la lógica de la *política del estatismo* cuyo pilar fundamental es el *presidencialismo estatista*⁴ sostenido pragmáticamente en la Constitución de 1917 y en el pacto que dio origen al *partido de la revolución* en 1929.

La crisis de la *lógica de funcionamiento* de la política en México es la crisis de la política del estatismo, consecuencia del agotamiento del intervencionismo estatal.

El problema de las bases sociales del Estado mexicano está analizado en Manuel Villa, "Las bases del Estado mexicano y su problemática actual", en *El perfil de México en 1980* (Siglo XXI); el mismo autor ha vuelto sobre ese problema recientemente en *Los años furiosos: 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México* (FLACSO-Miguel Angel Porrúa, 1996); Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la revolución mexicana* (Cal y Arena, 1994) especialmente el capítulo 1.

³ Estas han sido llamadas *facultades metaconstitucionales* del presidente de la República. Aunque el término en sí mismo no parece ser muy afortunado, su uso se ha popularizado en los estudios sobre el presidencialismo mexicano. Aquí lo sustituimos por *facultades de conducción y liderazgo político*, ya que sustrae a la institución presidencial del angosto espacio de análisis al que inevitablemente la lleva el referente jurídico-legal. Sobre *facultades metaconstitucionales*, es conveniente recurrir al libro de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano* (Siglo XXI, 1978), la referencia común sobre el término.

⁴ Cfr. Manuel Villa, "El fin de la política del estatismo", en Antonio Argüelles *et al*, *México: el voto por la democracia* (Miguel Angel Porrúa, 1994). La política del estatismo es la del *presidencialismo estatista*, donde el Poder Ejecutivo abarca los espacios de la competencia y la lucha política; esta idea es vital para entender la naturaleza del presidencialismo mexicano, más allá de las consideraciones constitucionales y jurídico legales que dominan en ese tema.

*El régimen político. La representación política
y el poder de las instituciones*⁵

El régimen político se constituye con las instituciones que regulan la competencia y las luchas por el poder dentro de cierta normatividad. En las sociedades modernas, el régimen político permite la resolución de los conflictos por vías pacíficas y posee una institución fundamental que es ordenadora del conjunto en esa dinámica. En México, ésa función la cumple la institución presidencial.⁶

El régimen político en México es presidencial no sólo porque en el titular del Poder Ejecutivo Federal se funden las figuras de jefe de Estado y gobierno, o porque el Constituyente de 1917 le haya conferido facultades de casi omnipotencia administrativa. Lo es, fundamentalmente, porque la institución presidencial se convirtió en el centro de convergencia de las redes de los intereses diversos de la sociedad. El presidencialismo mexicano se gestó históricamente en las luchas por la definición y consolidación de la unidad e identidad nacionales en el siglo XIX como una institución capaz de lograr la convergencia de los más diversos intereses sociales, y se consolidó en los años treinta de este siglo al convertirse el Poder Ejecutivo en el líder legítimo de las bases sociales del Estado *encapsuladas* en el *partido de la revolución*. La dinámica política de la era posrevolucionaria le otorgó la capacidad de ser el gran árbitro y sancionador de las decisiones y estrategias surgidas en el *rejuego* político desde los niveles estatales hasta el federal y hacerlas cumplir con el poder del Estado, principalmente con la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas y con el apoyo de las bases sociales del

⁵ Las instituciones constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. También son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen posible el desarrollo regular y ordenado de la lucha por el poder, su ejercicio y las actividades sociales vinculadas al mismo.

⁶ Cfr. Manuel Villa, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM-Miguel Angel Porrúa, 1989.

Estado reorganizadas en la reforma del régimen en 1938.⁷ El intervencionismo estatal convirtió a la institución presidencial, además, en eje indiscutible de la conducción económica.

El poder de las instituciones del régimen del estatismo no puede entenderse sin las redes de alianzas tejidas a lo largo del territorio nacional tras la revolución.⁸ Son dos las fundamentales. Una es territorial, en la que se tejen las interrelaciones entre distintos niveles de autoridad y poder que han mantenido la estabilidad y la gobernabilidad; descansa en el poder territorial (distribución regional del poder) que ha dado sustento al presidencialismo y a las Cámaras Legislativas y fue la principal fuente de sustento del régimen hasta mediados de los años cuarenta. La

⁷ Su antecedente es la reforma del entramado territorial del régimen con la creación en 1929 del PNR como un receptáculo de los jefes políticos y militares interesados en la realización del proyecto político y económico de la Revolución, codificado en la Constitución de 1917. La relevancia de la transformación del partido en 1938 viene de la representación corporativa, una ampliación sin paralelo hasta la fecha de mecanismos y espacios de representación y organización política desde el régimen.

⁸ Entre 1910 y 1920, no existe en México un régimen político institucionalizado, por lo que la violencia es recurrente como método de resolución de conflictos. No olvidemos que en ese periodo fueron derrocados tres presidentes y uno de ellos asesinado, sin mencionar el *impasse* de la dictadura huertista. Entre 1920 y 1929, el problema continúa, y aunque la presidencia aparece como una institución estable en comparación con los años previos, la arena de resolución de conflictos entre los revolucionarios sigue siendo el Ejército. Los ejemplos más conocidos son la rebelión de Adolfo de la Huerta, la de los generales Serrano y Gómez y la rebelión *escobarista*. La fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 es, después de la codificación del presidencialismo fuerte en la Constitución de 1917, el segundo gran momento en la definición del régimen político.

Sobre el mapa político fragmentado en cacicazgos, antes de y durante la revolución, y los inicios de la centralización de los gobiernos revolucionarios hasta 1930, se puede ver Romana Falcón, "La Revolución Mexicana y la búsqueda de la autonomía local", en *Poder local, poder regional, op. cit.*; John F. Dulles, *Ayer en México* (FCE); y Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano* (Joaquín Mortiz, 1972). Como dato interesante, en 1918 el Partido Liberal Constitucionalista había propuesto la creación de un régimen parlamentario en México aun contra los deseos de su líder, Álvaro Obregón, que siempre ambicionó un poder presidencial omnimodo (*Cfr.* Cosío Villegas, *op. cit.*, pp. 42-44); las luchas de los poderosos locales por limitar al Presidente de la República no son nuevas.

segunda es funcional (corporativa), consistente en la organización popular por sectores en el partido de la revolución tras la reforma de 1938 que lo transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y tiene que ver con la estabilidad económica y del proceso productivo mediante el encuadramiento vertical y el control de diferentes categorías de trabajadores.⁹

El desgaste territorial y organizacional del régimen¹⁰ fue consecuencia del cambio social y económico por la transformación de la sociedad mexicana de una predominantemente rural, hasta la primera mitad del presente siglo, a una urbana a partir de los años sesenta.¹¹

⁹ Cfr. Manuel Villa, *Los años furiosos...*, sobre todo los capítulos 2 y 3. Noción geográfica y representación funcional o de sectores, respectivamente, les llama Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 53; Manuel Villa los había identificado, en un trabajo anterior, como dimensiones geográfica y transversal (social), respectivamente, Cfr. *El archipiélago mexicano...*, *op. cit.*

¹⁰ En el estudio del régimen, se ha puesto más atención al sistema presidencial. Se pueden consultar: Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano* (Siglo XXI), un estudio sobre las facultades constitucionales y metaconstitucionales del Poder Ejecutivo; varios, *El sistema presidencial en México. Algunas reflexiones* (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988); una serie de trabajos sobre la evolución del sistema presidencial y sobre las relaciones del Ejecutivo Federal con los partidos políticos y los grupos de presión, entre otros tópicos; Carlos Martínez Assad (coord.), *La sucesión presidencial en México 1928-1988* (Nueva Imagen, 1992), que analiza las sucesiones presidenciales desde Obregón a Carlos Salinas; Daniel Cosío Villegas, *La sucesión presidencial* (Joaquín Mortiz, 1975), un ilustrativo y provocador ensayo sobre los mecanismos de la sucesión presidencial muy al estilo de Cosío Villegas; Alicia Hernández Chávez (coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos* (ColMex-FCE, 1994), una reunión de trabajos sobre los sistemas presidenciales mexicano y estadounidense comparados; José María Calderón, *Génesis del presidencialismo en México* (El Caballito, 1972), un estudio de la evolución del presidencialismo en el contexto de los siglos XIX y XX.

Sobre el régimen más allá del presidencialismo, Manuel Villa, *La institución...*, *op. cit.*; Alonso Lujambio, *op. cit.* Sobre las cámaras legislativas, la producción es básicamente de corte constitucional y sobre los regímenes internos de las mismas.

¹¹ Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro* (Cal y Arena, 1994), sobre el cambio social; Manuel Villa analiza la crisis del régimen y del intervencionismo estatal en ese contexto en *La institución presidencial...*, *op. cit.*

Al desgaste de la organización territorial del régimen favoreció la reforma de 1946 con la que se transformó al PRM en Partido Revolucionario Institucional (PRI); en el contexto de la contención y desmovilización sociales que dicha reforma promovió, se favoreció la organización corporativa de intereses en el partido sometiendo a la territorial al control de las dependencias del Poder Ejecutivo, sobre todo de las secretarías a su cargo, y las decisiones y los mecanismos de negociación y planeación se centralizaron en la Presidencia de la República y en las organizaciones centralistas y corporativas tanto de trabajadores como de empresarios.¹²

Aunque con la preferencia a la organización y la representación verticales se ganó en equilibrio y equidad sociales, se perdieron los contrapesos al Ejecutivo Federal que debían generarse en las localidades, y se favorecieron las decisiones políticas y económicas de alcance nacional con frecuencia a costa de las de interés local.¹³ Inicialmente los grupos dominantes en los estados obtuvieron suficientes beneficios de su subordinación, principalmente la supervivencia de su poder en sus localidades mientras fueron considerados necesarios para mantener la paz y la gobernabilidad; a largo plazo, la afectación de sus intereses por el intervencionismo creciente sería fuente importante de la oposición al régimen, que en los ochenta se transformó en un litigio con el Ejecutivo Federal y el PRI por limpieza electoral.

¹² A diferencia del proyecto cardenista de reorganización y activación de las bases sociales del Estado como apoyos al reformismo económico y social del régimen, la transformación del partido en 1946 se diseñó para la contención y desmovilización de los grupos sociales que podrían convertirse en fuentes de inestabilidad; la Segunda Guerra Mundial, el intervencionismo norteamericano en el hemisferio para contener el avance del comunismo y las estrategias de industrialización y modernización económica, fueron el contexto de la reforma al régimen en 1946, fecha en que se inicia una dinámica inversa en la ampliación de los espacios de participación y representación política. Aunque a la fecha prevalece la estructura general creada en 1938, la representación vertical es, a partir de 1946, más un mecanismo de contención que de movilización. Sobre ese proceso se puede consultar el libro de Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada. 25 años de poder político en México* (Siglo XXI, 1991).

¹³ Cfr. Manuel Villa, *Los años furiosos...*, capítulos 2 y 3.

El desgaste del entramado territorial del régimen tiene su equivalente en el agotamiento de la jerarquización funcional de las categorías sociales corporativizadas —*encapsuladas*— en el *partido de la revolución* según el modelo de la reforma cardenista de 1938. Ésta terminó siendo anacrónica e insuficiente para contener y procesar los intereses nuevos y ampliados de la sociedad.

El rasgo más notable de la falta de actualidad del régimen, al ser producto de la revolución rural de principios de siglo, fue su incapacidad para asimilar los cambios de la modernización urbana de los años cincuenta y sesenta. Además del colapso de la política *revolucionaria* territorial y corporativa, una fuente de crítica fundamental, actitudes y acciones opositoras, proviene de los sectores sociales que se quedaron al margen de los espacios e instituciones de representación política, activados o reactivados ante la crisis de legitimidad del régimen y a los problemas crecientes para planear y conducir las estrategias de desarrollo. Algunos por considerar ilegítimo de origen al orden revolucionario y cuestionarlo ética y políticamente, por ejemplo, importantes sectores de clase media que se constituyeron en bases electorales del PAN. Otros, que por sus actitudes antirrevolucionarias fueron excluidos explícitamente de toda posibilidad de participación y representación políticas; el ejemplo típico es la Iglesia Católica, a la que se prohibió en la Constitución misma cualquier actividad de ese tipo.

El Ejecutivo Federal, al erigirse en Gran Decisor de la voluntad nacional, sometió no sólo gran parte del potencial de las redes territoriales de concertación y negociación. Incluso las redes verticales que gravitan alrededor del partido fueron sometidas en favor de la eficacia del presidencialismo estatista tras la reforma del año 1946 y con el ascenso del intervencionismo estatal ampliado en las estrategias *sociales* de finales de la década de los cincuenta y de la década del *desarrollo estabilizador* en los sesenta. Los intentos de refuncionalización del pacto corporativo cardenista emprendido por los gobiernos de Luis Echeverría y de José López Portillo son las últimas etapas de esa tendencia.¹⁴

¹⁴ Sobre el fortalecimiento del Poder Ejecutivo desde la perspectiva constitucional

Debido a la tutoría a que fueron sometidos los espacios de negociación de intereses y formación de consensos, el sistema de partidos no generó opciones viables distintas a las de la institución presidencial ni se crearon zonas autónomas que permitieran la maduración de una cultura de responsabilidad entre las fuerzas políticas. El proceso de centralización se completó con la subordinación a que fueron sometidos los poderes Legislativo y Judicial.

El sacrificio del equilibrio de poderes en favor de la eficacia del Ejecutivo Federal para conducir y planear las estrategias de modernización y desarrollo promovió la invasión insana por parte de la Presidencia de los espacios de negociación y formación de consensos que deberían haber sido el sistema de partidos y los legislativos locales y federal, e incluso al interior del partido de la revolución se promovió un monolitismo que impidió la formación de opciones distintas al darse prioridad a la negociación corporativa de intereses.

Así, el Ejecutivo Federal terminó representándose a sí mismo en un círculo viciado e insano en el que los diferentes grupos no pueden estar seguros de que sus intereses están debidamente representados por funcionarios y operadores políticos que no reconocen más lealtad que al presidente en turno y a su propia ambición en la sucesión presidencial. En las últimas décadas, y haciendo uso de las facultades generadas en el intervencionismo estatal que tanto critican, grupos *modernizadores* enclavados en el Estado se han dedicado a desmontar y deformar sistemas y prácticas políticas y administrativas, previa censura a la ineficiencia y la corrupción de gobiernos anteriores, sin sustituirlos por opciones viables de negociación y articulación de intereses.

Al menos desde la segunda mitad de los años sesenta, la asincronía entre el régimen y sus bases se expresa en la tendencia ascendente de las regiones a litigar con el gobierno federal independencia política y económica ante la escasez de recursos llegados del centro, pues los grupos de

y legal, es ilustrativo el trabajo de J. Jesús Orozco Henríquez, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en *El sistema presidencial...*, *op. cit.*

poder y las oligarquías locales cada vez tienen más compromisos y obligaciones a que someterse en favor del proyecto nacional —antes, el *revolucionario*; ahora, el *modernizador*— y menos beneficios que recibir a cambio de subordinarse; en la incapacidad creciente de contención y desmovilización del partido y las agencias de la Presidencia para evitar las expresiones organizadas de inconformidad no sólo de los opositores al régimen, sino incluso de los sectores sociales que se liberan por diversas razones de los medios tradicionales de representación y organización verticales de intereses; y en las dificultades crecientes del Ejecutivo Federal para ser el eje de la planeación y conducción del desarrollo, incapacidad asociada a los límites del intervencionismo estatal y al aislamiento financiero y asistencial a que fueron sometidos los países subdesarrollados como presión para abandonar el estatismo económico.

Precisamente ha sido motivo fundamental de crítica y actitudes opositoras desde hace tres décadas esa incapacidad que si bien en cierta medida es un problema administrativo o de caja, tiene más que ver con el colapso de la estructura territorial y social del régimen: lo que quedó a cargo de los gobernantes es una suerte de cascarón vacío en el que tienen el control de la estructura burocrática y el poder de las instituciones pero no el consenso nacional necesario para sus proyectos de desarrollo más allá de los límites sexenales y coyunturales, equilibrios y alianzas que generalmente se derrumban al final de los periodos presidenciales.

*El sistema político. El poder territorial, el poder social
y la reglas de la competencia y de la convivencia*¹⁵

Las reglas de convivencia y competencia de la clase política¹⁶ han sido el

¹⁵ Un sistema político es un conjunto de instituciones, de grupos, y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. Desde el punto de vista del análisis sistémico de la política, se busca descubrir las reglas de interacción existentes en los distintos regímenes políticos entre las exigencias populares, las decisiones de los gobernantes y las variaciones de nivel de sostén necesario para el mantenimiento de cualquier sociedad política.

¹⁶ La clase política no sólo se ubica en las instituciones del régimen; los demás

corazón de un sistema político que ha asombrado a muchos por su estabilidad y perdurabilidad en un contexto de crecimiento económico sostenido hasta finales de los años sesenta. La fórmula es ampliamente conocida. Su centro de operación y conciliación ha sido el *partido de la revolución*¹⁷ y el gran árbitro el presidente de la República que, con los

actores políticos también forman parte de la misma. El sistema político los contiene como fuerzas políticas (organizaciones) y élites (clase gobernante). Se invalida, así, la idea de la clase política como clase gobernante y los opositores como externos al sistema político, habitantes de otra zona política. No invalidamos, por supuesto, las diferencias o rivalidades de distinta naturaleza y vigor; precisamente a un sistema político le caracteriza la interacción de grupos de interés con interdependencia recíproca, cuya principal característica es su interés a competir con las reglas del sistema y conservarlo, pues ello garantiza su propia supervivencia y sus posibilidades de acceso al poder. Se puede ver Manuel Villa, *Los años...*, capítulo 1.

¹⁷ Las funciones del partido como centro de gravitación y convergencia de los revolucionarios son básicamente tres: a) Integración nacional, equilibrio de intereses y control: evita la dispersión de fuerzas políticas y militares resultante de la Revolución, además de que el pragmatismo que le caracteriza le permite albergar en su interior las más diversas tendencias y corrientes ideológicas interesadas en la realización de los ideales de la Constitución de 1917, con lo que se evita la posible radicalización de grupos no revolucionarios mediante su inclusión en el sistema político; como centro de convergencia y gravitación, es garantía de que los intereses de un grupo no prevalecerán sin consideración y negociación previa sobre los de otros y menos por medio de la violencia; los funcionarios salidos de sus filas, por esa razón, están obligados a responder ante el partido por sus acciones y a convertir en realidades los ideales de la Constitución; b) Garantía del cambio constitucional de poderes y de la continuación del poder: la más alta responsabilidad del partido en este sentido consiste en socializar el relevo presidencial, llevando al candidato del partido a todos los rincones del país, hacerlo triunfar y obligarlo a la observación de la política de la Revolución en su gobierno; es importante recordar que el problema de la sucesión presidencial pacífica sólo se resolvió tras la fundación del partido en 1929, y que hasta ese año puede ser considerado como el motivo fundamental de disputa a nivel de élites capaz de sumir al país en guerras internas; en este sentido, el partido debe ser capaz de permitir la circulación de élites y de la clase política conservando al mismo tiempo la hegemonía revolucionaria con un mínimo de polarización; c) Preparación, interpretación y realización de la política del gobierno; el partido no sólo compite por el poder, sino más bien lo conserva, monopolizando en su interior la capacidad de integración de la administración pública federal y de los Poderes de la Unión. Estas consideraciones están basadas en la propuesta original de Robert K. Furtak, en *El partido de la revolución y la estabilidad política en México* (UNAM-FCPyS, 1974).

recursos de la institución presidencial, vigila el cumplimiento pacífico no sólo de las reglas de la convivencia sino de las decisiones surgidas del aparato político y administrativo a su cargo; la capacidad presidencial para conducir las estrategias de modernización y crecimiento económicos son el tercer miembro de la ecuación, y fuente fundamental de la legitimidad del régimen y del poder presidencial.¹⁸

La estabilidad y perdurabilidad del sistema político mexicano provenía de que no cancelaba la competencia de fuerzas políticas ni la contienda de élites y su circulación. Es decir, era capaz de lograr la permanencia en el poder de los revolucionarios con un nivel mínimo de polarización tanto al interior de los grupos que se asumen como herederos de la Revolución o interesados en la materialización del proyecto de la Constitución de 1917 como frente a las actitudes y acciones de la oposición incapaz hasta hace poco de articular desafíos de consideración a la hegemonía revolucionaria, y limitada a la vez por las condiciones de desventaja en que debía existir.

La solidez de las reglas de convivencia de la clase política proviene del compromiso de no utilización del poder de las instituciones para cancelar la oposición y, sobre todo, la circulación de élites y la alternancia en el poder. La no reelección presidencial, regla fundamental del sistema político, adquiere sentido si entendemos esto. También la existencia de una oposición legalmente reconocida, siempre y cuando no hiciera uso de la violencia para reivindicar sus posiciones, pero sin oportunidades reales de acceder a los roles de gobierno. Al paso del tiempo, aceptada y aceptante de las reglas del sistema, se convirtió en un pilar fundamental de la estabilidad y el orden al encauzar por vías electorales el descontento y la crítica al régimen.

La competencia no fue cancelada en el sistema político de los revo-

Habría que agregar, aunque se halla implícita de alguna forma en las anteriores, la función del partido de ser el contenedor de las bases sociales del reformismo estatal tras su transformación en 1938.

¹⁸ La referencia obligada es el libro de Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, *op. cit.*

lucionarios, sino que se circunscribió a la zona de vigilancia y *encapsulamiento*¹⁹ del poder presidencial. El Poder Ejecutivo, fortalecido en el contexto del intervencionismo estatal, invadió las zonas de negociación, contienda, acuerdo y formación de consensos que en un sistema democrático son el sistema de partidos y el Poder Legislativo, y la arena de competencia fue centralizada en el partido de la revolución como centro de convergencia y gravitación.²⁰

La crisis del intervencionismo estatal en los sesenta y setenta minó los pilares de la estabilidad del sistema político. El movimiento estudiantil de 1968 mostró el desgaste del entramado social del régimen y del mito de la eterna revolución y de la eterna concordia nacional en voz de los sectores más ilustrados y propositivos de la sociedad mexicana, sobre todo en su vertiente urbana y centralizada. La institución presidencial que alimenta con su actuación el mito de su omnipotencia interventora minó las bases de convergencia y contrapesos de poder necesarios para la ampliación de los espacios de la democracia, a la vez que se aceleraba la virulencia de los excluidos del sistema político encapsulado, e incluso de quienes se beneficiaron del mismo pero han estado litigando desde los sesenta y setenta por una autonomía mayor.

Las bases populares del Estado, sobre todo las clases obrera y campesina, el verdadero sustento social y popular del régimen, no sólo fueron sometidas y sacrificadas en la época del *milagro mexicano* y sus estrategias de desarrollo con el argumento de la justicia distributiva a futuro, sino que han tenido que cargar con el peso de los ajustes económicos tras el derrumbe del *milagro*, ahora con la necesidad de salir del paso para recuperar nuevamente la promesa de la redistribución.

En medio de las múltiples evidencias del agotamiento del presidencialismo estatista, los gobiernos de Luis Echeverría y de José López Portillo intentaron rehacer las bases del binomio de la estabilidad política y el crecimiento sostenido. Sólo se aceleró el desgaste territorial y social

¹⁹ El concepto proviene de Manuel Villa, *Los años furiosos...*, capítulo 1.

²⁰ *Idem.*

y el enfrentamiento de ciertos sectores con la Presidencia de la República, que posteriormente tomaría la forma de una disputa por el *nuevo federalismo* y por la liquidación del PRI.

De manera definitiva, amplios sectores de clases medias e importantes grupos de opinión definieron su oposición al *sistema* y a sus ejes: el partido *oficial* y el presidente. Al optarse por la violencia contra el movimiento estudiantil de 1968, se involucró a las instituciones en una cacería de brujas *anticomunista* que en nada contribuía a la unidad de clases del discurso oficial mostrando incapacidad para convencer e integrar sin liquidar. Los grupos poderosos *externos* al sistema político, principalmente los empresarios y banqueros,²¹ abandonaron la pasividad conveniente por la virulencia declaratoria, el fomento a la inestabilidad y la condicionalidad a la inversión y la generación de empleos en un primer momento y por la oposición electoral posteriormente.²²

²¹ Ha sido suficientemente estudiado el fenómeno de la participación política de los empresarios. Se pueden consultar Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, banca y Estado. El enfrentamiento en el gobierno de José López Portillo* (FLACSO-Miguel Ángel Porrúa), y "La conducta empresarial en el gobierno de Miguel De la Madrid", en *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 4, abril-junio 1990; Carlos Arriola Woog, *Empresarios y Estado 1970-1982* (UNAM-Miguel Angel Porrúa); Ricardo Pozas y Matilde Luna (coords.), *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo* (Grijalbo, 1991); Matilde Luna, "Los empresarios, el sistema político y la democracia", en *17 ángulos de un sexenio* (Plaza y Valdés-FCPyS, 1988), y *Los empresarios y el cambio político en México 1970-1987* (Era, 1992); Soledad Loaeza, "Derecha y democracia en el cambio político mexicano 1982-1988", en *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 4, abril-junio 1990; Cristina Puga, *México: empresarios y poder* (Miguel Angel Porrúa, 1993); Carlos Alba Vega, "Los empresarios y el Estado durante el salinismo", en *Foro Internacional*, vol. 36, núms. 1-2, enero-junio, 1996; Yemile Mizrahi Perkulis, "La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteños", en *Foro Internacional*, vol. 32, núm. 5, octubre-diciembre 1992.

²² Se debe distinguir entre los empresarios que realmente no pasaron de la condicionalidad a la inversión y otros métodos de presión al gobierno federal, de aquéllos que se han decidido por retarlo en las elecciones. Sobre todo los grandes empresarios y los banqueros se hallan en la primera categoría, pues en los gobiernos de Miguel De la Madrid y de Carlos Salinas fueron los beneficiarios de las estrategias excluyentes y de negociación cupular, por lo que difícilmente podrían radicalizarse electoralmente. En el segundo caso, se hallan pequeños y medianos empresarios, sobre todo aparecidos en la

La Iglesia Católica —a la vez que algunos privilegiados en los Estados se alineaban en una oposición a veces conveniente y fluctuante y otras veces se decidían por la oposición abierta principalmente en el Partido Acción Nacional inició tras la primera visita del papa Juan Pablo II— en 1979 una campaña en contra de las instituciones y el sistema político *autoritarios y represores*, principalmente contra el partido oficial y fraudulento y el *presidencialismo omnímodo*.²³ Estados Unidos abandonó su indiferencia a las excentricidades autoritarias de su vecino principalmente porque la política para Centroamérica de los gobiernos mexicanos entre 1970-1982 chocaba frontalmente con sus ideas e intereses sobre la región. En los años ochenta se agregaron los problemas de migración ilegal, narcotráfico y deuda externa a la deteriorada relación bilateral. El *autoritarismo* mexicano y sus instituciones antidemocráticas, merced al protagonismo intervencionista de las administraciones consecutivas del presidente Reagan y la tendencia al alza de las *transiciones a la democracia* y sus versiones académicas, se convirtieron en blanco común de crítica en el Congreso norteamericano y los medios de comunicación más influyentes en Estados Unidos. Muchos impulsos *transicionistas* en México fueron activados por el interés de ese país por favorecer un *cambio democrático* en nuestro país.

El desgaste de la política del estatismo se expresa en la descomposición de las reglas de convivencia y competencia de la clase política

segunda mitad del siglo en el norte del país gracias a la diversificación de la economía, alineados en la oposición por la centralización creciente en el Ejecutivo de la planeación y conducción del desarrollo y la preferencia presidencial a negociar en espacios diferentes a las cámaras patronales con los grandes empresarios y los banqueros, y enfrentados irreconciliablemente con el régimen tras la nacionalización de la banca, por el excluyentismo de los gobiernos entre 1982-1994, y por su inconformidad con la imposición de gobernadores.

²³ El protagonismo de los ministros católicos en los ochenta, sobre todo al norte del país, promoviendo el voto de castigo al PRI y en favor de la oposición —en particular el PAN— fue una de las razones de la reforma de las relaciones Iglesia-Estado en 1991. Se puede consultar al respecto, María Eugenia Ugarte, *La nueva relación Iglesia-Estado en México. Un análisis de la problemática actual*, Nueva Imagen, 1993.

bajo la tutela del *presidencialismo estatista*. El Poder Ejecutivo federal y el partido de la revolución perdieron gran parte de su capacidad de *encapsulamiento* y vigilancia de la contienda política. La Presidencia de la República dejó de administrar el discurso de la estabilidad y la convergencia y se ha convertido, al paso de los sexenios y con su afán de someter la dinámica política a las necesidades de la eficacia administrativa, en el árbitro discutido y discutible de los desacuerdos, los rencores y las disputas de la clase política. Después de su ascenso en la década del desarrollo estabilizador y en las dos décadas siguientes, se convirtió en el Gran Operador de la maquinaria del régimen haciéndose responsable directo de las disputas intestinas de la *familia revolucionaria* y de sus enfrentamientos electorales y poselectorales con sus adversarios. El resultado ha sido el desgaste creciente de la autoridad y el prestigio presidenciales, que por lo general se derrumban cada fin de sexenio, al asumir responsabilidades que deberían ser del sistema electoral, de los poderes Legislativo y Judicial y del sistema de partidos.

El *partido de la revolución*, por su parte, perdió condiciones para cumplir con la responsabilidad de ser el centro de gravitación y negociación de la clase política. En un principio, el partido fue concebido como capaz de contener incluso a las corrientes gestadas fuera de la dinámica revolucionaria siempre y cuando estuviesen interesadas en contribuir a la realización de los ideales de la Constitución de 1917 en el proyecto de desarrollo de los revolucionarios. Tras la reforma de 1946 y el privilegio posterior a la representación y negociación verticales de intereses y la exigencia del Ejecutivo al partido de someter su dinámica interna a la disciplina que las estrategias de industrialización demandaban, se convirtió en una maquinaria electoral y de control a cargo de los operadores políticos de la Presidencia.

Durante el gobierno de Luis Echeverría la unidad partidista se rompió de manera definitiva. A la corriente revolucionaria se agregó un grupo de operadores que arriban cada sexenio como emisarios del presidente en turno, y grupos de especialistas en economía gestados en el gabinete económico a la sombra de Antonio Ortiz Mena y los acercamientos crecientes de México con los organismos financieros interna-

cionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la década del *desarrollo estabilizador*; estos administradores y especialistas en economía se fortalecieron con los programas de gasto social en los sesenta y se consolidaron gracias al enorme gasto público de los gobiernos entre 1970 y 1982.²⁴

El *partido de la revolución* muestra al menos cuatro frentes principales de desgaste.

Primero, como medio de representación y negociación de intereses corporativizados, su virtud pragmática más reconocida, ha quedado rebasado por el cambio social.

Segundo, como canal de reclutamiento y movilidad de los cuadros políticos profesionales ha perdido su capacidad para ser el centro de convergencia de las élites y de los grupos sociales nominalmente encuadrados en sus representaciones verticales; principalmente, ha perdido la capacidad de ser la instancia fundamental de circulación y rotación de la clase política, como en el caso de la sucesión presidencial aunque el desgaste en ese sentido se originó a nivel estatal y local, consecuencia del descontento local por la invasión creciente del Poder Ejecutivo de las zonas regionales de negociación y concertación y su desconocimiento posterior de las reglas del sistema político —por ejemplo, a finales de los años ochenta el rompimiento de la Corriente Democrática con el par-

²⁴ Manuel Villa identifica en su libro *Los años furiosos...* tres vertientes del priísmo gestado a partir de las estrategias políticas y económicas de Luis Echeverría: 1. La de la experiencia del callismo y el cardenismo, nacionalista y disciplinada. 2. La echeverrista, que se abre a las corrientes y significa la ruptura con el inmovilismo al interior del partido; la movilización que genera esa estrategia es manejada abriendo la llave del gasto público; de esta corriente se derivan tres más: a) La identificada con la reforma social y democrática de la Revolución, que como tendencia ideológica enfatiza el principio de reforma del Estado; b) La establecida en el centro financiero del Estado, y alejada ideológicamente un poco más de la Revolución; c) La de los jefes y dirigentes, así como de los operadores políticos de la organizaciones verticales y del PRI, y que incluye políticos y caciques locales. 3. La de las oligarquías económicas dominantes en los estados, que terminaron entrando en conflicto con el sistema político en el gobierno de Echeverría, y realineadas en torno al PAN. Cfr. capítulo 2.

tido evidenció su incapacidad para conducir en condiciones de disciplina y unidad el relevo presidencial.²⁵

Tercero, el partido ha sido rebasado como aparato de gestoría de las demandas de los sectores sociales representados en sus organizaciones, primero por el cambio social, y segundo por la austeridad económica iniciada en 1982; además de la escasez de recursos, el partido debe coexistir con una red de planeación y distribución de recursos que no pasa por su estructura, sino por las agencias de la Presidencia y sus operadores con frecuencia impuestos por sobre los intermediarios tradicionales sobre todo en los gobiernos modernizadores desde 1982.

Cuarto, en los sistemas electoral y de partidos enfrenta un dilema doble; primero está la cuestión de su competitividad, sacrificada en favor de la disciplina frente a la conducción económica del Ejecutivo; segundo, en su papel como legitimador electoral de estrategias y políticas públicas *modernizadoras* en los años ochenta y noventa, muchas de las cuales son una contradicción casi insalvable con su papel tradicional de estandarte de la Revolución sin una profunda reforma programática, ideológica y organizativa.

II. La transición a la democracia²⁶ en México.

La era y el argumento

Con las dificultades crecientes sobre todo de la institución presidencial y

²⁵ Ha sido muy estudiado el fenómeno del neocardenismo en los ochenta desde las perspectivas democratizadora y transicional. Lamentablemente, poco sabemos de la manera en que se dio el rompimiento al interior del sistema más allá de lo que cuentan, con frecuencia de manera tendenciosa, los escisionistas y sus simpatizantes o quienes aún los detestan por haber roto con las reglas de la disciplina revolucionaria.

²⁶ Es lugar común entre los especialistas en política comparada la afirmación de que las llamadas transiciones a la democracia constituyen los fenómenos políticos más interesantes e importantes de finales del siglo XX, si no es que de toda la centuria. Sobre esa consideración, la producción bibliográfica y hemerográfica sobre el tema ha sido tan amplia que sería muy difícil pretender hacer aquí incluso una muy somera revisión de la misma. Apunto sólo aquellas obras que me parecen más relevantes y de fácil acceso:

el PRI como ejes del crecimiento económico sostenido en un clima de amplio consenso, el estudio de las razones de la estabilidad del sistema político fue sustituido por el análisis de su crisis.²⁷ En la segunda mitad de los ochenta, la probable democratización de México se convirtió en un tema recurrente en el análisis político y en la agenda política nacional más importante.

Sin embargo, ya que la idea de *transición a la democracia* ha sido sostenida de manera particular por la disidencia priísta y una parte considerable de la oposición de izquierda que coincidieron en el *neocardenismo* que daría origen al PRD y de manera menos constante y clara entre los grupos empresariales y privilegiados locales realineados en el

Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos* (Centro de Estudios Constitucionales, España, 1985), un esfuerzo del autor por subsanar lo que considera vacíos y un exceso de ambigüedades y flexibilidad epistemológicos en el estudio del cambio de régimen político; Guillermo O' Donnell, *et al.*, *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Paidós, Argentina, 1988), una colección de cuatro tomos que tal vez constituye el esfuerzo de comparación y síntesis más importante sobre las transiciones a la democracia hasta la primera mitad de la década pasada; Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX* (Paidós, España, 1994), un trabajo de síntesis y actualización del tema hasta 1990; otros casos y actualizaciones se hallan en *Comparative Politics*, vol. 29, no. 3, April 1997, un número especial que analiza diversos tópicos sobre las transiciones a la democracia, como economía, modelos de transición, formas de democracia contemporánea, etcétera, en los sistemas políticos que transitan a la democracia; *Comparative Political Studies*, vol. 28, no. 2, July 1995; y *World Politics*, vol. 44, no. 1, October 1991, ambos sobre las convulsiones y los cambios políticos, económicos y sociales en la Europa comunista, terreno de supuestas transiciones a la democracia en los noventa. Karen L. Remmer, "New theoretical perspectives on democratization", en *Comparative Politics*, vol. 28, no. 1, October 1995, expone una interesante interpretación sobre las etapas en el estudio de las transiciones a la democracia.

²⁷ Algunos ejemplos: Jaime González Graf (comp.), *Las elecciones de 1985 y la crisis del sistema político* (Diana, 1985); Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis* (ColMex, 1988); Pablo González Casanova, *Primer informe sobre la democracia*, México 1988 (CIIH UNAM-Siglo XXI, 1989), y *Segundo informe sobre la democracia*, México el 6 de julio de 1988 (Siglo XXI-UNAM, 1990); Francisco López Cámara, *La descomposición del sistema político mexicano: 1987. Los prolegómenos del colapso* (UNAM, 1994); Pedro López Díaz, *La crisis del sistema político mexicano* (Fontamara, 1989).

PAN contra el PRI y el Poder Ejecutivo federal, mientras que a nivel de clase gobernante *modernizadora* se propone una *reforma* del Estado de la que la democracia es sólo una parte, resulta más esclarecedor analizar las fuentes de las estrategias y tendencias de la transición a la democracia a partir de dos perspectivas: la de modernización institucional y la de transformación institucional; esta segunda de transición.

Institucionales y transicionistas. *La era, los argumentos y las estrategias*

Ha sido vocación de los gobiernos desde 1982 el cambio. Esta vocación ha sido expresada en la reestructuración de la economía en la administración de Miguel De la Madrid y en su campaña de renovación moral y en la modernización tripartita —política, económica y social— del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.²⁸ Como forma de identificación política y moral, la revolución —ahora reformada— es el estandarte ideológico de la élite que se autoasume modernizadora; merced al agotamiento del intervencionismo económico y del modelo de desarrollo hacia adentro, ha sido el apoyo ideológico de los severos ajustes ante las recurrentes crisis económicas.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, tras la crisis final de la

²⁸ El libro de Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado* (FCE, 1994), puede servir como referencia de las estrategias de modernización de los gobiernos 1983-1988 y 1989-1994. Analiza las razones de las mismas y los escenarios político y económico en que se dan, a la vez que ofrece una síntesis histórica de los momentos fundacionales de las instituciones y dinámica política que caracterizaron al México inmediato a la Revolución. También puede consultarse Germán Pérez Fernández del Castillo, *et al.*, *17 ángulos del sexenio* (Plaza y Valdés-FCPyS, 1988). La colección *Las razones y las obras*, editada por la Presidencia de la República sobre el gobierno de Miguel De la Madrid. Igualmente, *Después del milagro* (Cal y Arena, 1988), de Héctor Aguilar Camín; y el libro de Miguel Basáñez, *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México* (Siglo XXI, 1990).

*economía del estatismo*²⁹ en la recta final de la administración de Miguel De la Madrid, se diseñó la idea de que la solución no sólo a las crisis recurrentes sino a la necesidad de eliminar definitivamente el intervencionismo estatal y el modelo de desarrollo agotados se halla en la *Reforma del Estado* que, al menos como intención declarada, se publicitó como la llave a la transformación política, económica y social más importante desde la consolidación del orden posrevolucionario. Para reformar al Estado, básicamente se proponía continuar con el proyecto de modernización nacional iniciado en el gobierno anterior. Las estrategias clave consistían en:

a) La apertura definitiva y rápida de la economía mexicana a las nuevas tendencias globalizadoras, lo que más tarde cristalizaría en la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá;

b) *Romper con el pasado*, modernizando las formas de relación entre Estado y sociedad;

c) Cambiar el *paternalismo social* por la corresponsabilidad social, argumento base del Programa Nacional de Solidaridad.

En términos generales, la reforma del Estado se entendió y publicitó, en la mayoría de los casos, de esa manera y con ese esquema básico se analizó la materialización de la misma en políticas públicas y estrategias *modernizadoras*.³⁰ La propuesta era, en síntesis, la conserva-

²⁹ La crisis final de la economía del estatismo se dio en la recta final del gobierno de Miguel De la Madrid; la de la política del estatismo, en el último año del gobierno de Carlos Salinas. Cfr. Manuel Villa, "El fin de la política del estatismo", *op. cit.*

³⁰ Se puede consultar, en esa línea, Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*; Luis Medina Peña, *op. cit.*; Juan Rebollo, *La reforma del Estado en México* (FCE, 1994); Mario Luis Fuentes y Jorge Lumbleras, *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales* (Diana, 1996). A nivel de clase política priísta, la idea de la reforma política del Estado mexicano fue expuesta por José Francisco Ruíz Massieu en su libro *¿Nueva clase política o nueva política?* (Océano, 1987). Algunos años más tarde volvió sobre el tema desde la perspectiva de la transición a la democracia confrontada con la posición gubernamental de la reforma democrática en *El proceso democrático en México* (FCE, 1993).

ción de la *herencia* política e institucional *revolucionaria* mediante el *cambio*. Del binomio *cambio-permanencia* proviene la idea de *reforma del Estado*.

La idea de *transición a la democracia*, por otra parte, tiene un doble origen:

Primero, en la introducción y ajuste de las versiones académicas de las experiencias de transición a la democracia en Europa y América del Sur a finales de los años setenta y en la primera mitad de los ochenta a la Ciencia Política mexicana.

Segundo, en la traslación de la idea a la dinámica política mexicana en los ochenta a través de algunos canales de comunicación, especialmente los generados o promovidos en algunos centros políticos norteamericanos con fuerte interés en impulsar un cambio democrático en México; el fenómeno se presenta primero en las elecciones intermedias del gobierno de Miguel De la Madrid y sus portavoces principales son el Partido Acción Nacional y sus nuevos aliados privilegiados en algunos estados; por ejemplo, en Chihuahua.³¹

Posteriormente, la idea de la transición es revitalizada en el escenario de lo que se consideraba la peor crisis de legitimidad del régimen en la recta final del gobierno de Miguel De la Madrid, con la escisión en el PRI de la Corriente Democrática y por la incapacidad creciente de los medios tradicionales de control político y movilización electoral; se pronosticaba que era inminente la caída del autoritarismo mexicano y la transición a la democracia entre los grupos con ideas e intereses transicionistas.

Ese deseo era alimentado por las evidencias del desgaste creciente del partido oficial para contener el descontento y la movilización de pro-

³¹ Especialmente esa elección a la gubernatura generó amplias expectativas entre los panistas y los políticos y medios de comunicación norteamericanos sobre las posibilidades de una transición a la democracia en México a iniciar precisamente con el triunfo asegurado del candidato blanquiazul, siempre y cuando el gobierno no recurriera al fraude. Los resultados a favor del PRI no sólo decepcionaron a los transicionistas de ambos lados de la frontera, sino que reforzaron la imagen del autoritarismo mexicano y de la necesidad de apoyar los esfuerzos en México por obligar al régimen a la transición.

testa de las clases medias y populares por el creciente deterioro de sus niveles de vida, para manipular a sus sectores en apoyo a las estrategias económicas de la administración de Miguel De la Madrid y por el antiguo augurio de que un cambio verdaderamente cualitativo de la política en México sólo podría darse mediante el desgajamiento de la *familia revolucionaria*.³² Si la presidencia, el PRI y el crecimiento económico eran las bases del autoritarismo y la dominación priístas, colapsadas las bases el resto no podría sostenerse más.

A pesar de los resultados oficiales a favor del PRI, que dejaron decepcionados a muchos y a otros enfurecidos y enfrentados contra el sistema, la esperanza en la transición democrática no se diluyó. Si bien el candidato del PRI había sido declarado oficialmente ganador en las elecciones presidenciales, se le acreditaba el porcentaje de votación más bajo obtenido nunca antes por un abanderado del partido oficial. Se argumentaba, además, que la votación del PRI iba a la baja³³ y terminaría siendo derrotado en las elecciones siguientes por la misma lógica de operación del régimen. La erosión interna del partido, esquematizada en los choques entre los tecnócratas y los dinosaurios, contribuiría a ello.

El momento era propicio para transitar a la democracia en México.³⁴ Además de los ánimos opositores, existía un argumento de origen académico: la conclusión de los comparativistas de transiciones a la

³² Daniel Cosío Villegas había insistido anteriormente en esa idea antes de hacerlo en *El sistema político mexicano*, op. cit., p. 72.

³³ Juan Molinar Horcasitas hizo un excelente estudio del rendimiento electoral del régimen hasta 1988, y advertía la tendencia a la baja de la votación del PRI en su libro *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México* (Cal y Arena, 1991).

³⁴ Las elecciones de 1988 generaron un debate político y académico muy amplio sobre las posibilidades de la transición a la democracia en México. Se puede consultar, sólo por mencionar ejemplos a los que actualmente se puede acceder con facilidad: Antonia Martínez Rodríguez, *Los niveles de la transición mexicana* (s/d); Arturo Anguiano, *La transición democrática* (UAM, 1988); Jaime Sánchez Susarrey, *La transición incierta* (Vuelta, 1991); Instituto de Estudios para la Transición Democrática, *México: para una transición democrática*; Illán Semo, et al., *La transición interrumpida: México, 1968-1988* (Universidad Iberoamericana, 1993); Abraham Nuncio (coord), *La sucesión presidencial en 1988* (Grijalbo, 1988).

democracia de que en un escenario tan explosivo combinado con la liberalización de casi veinte años, la hegemonía priísta tenía sólo dos salidas: la democratización o el endurecimiento del autoritarismo.³⁵ Cualquiera de las salidas conduciría, de cualquier manera, a la caída del régimen autoritario.

Liberalización y democratización.

La transición que no termina

Las elecciones intermedias de 1991 no les dieron la razón. Los resultados electorales no sólo contradijeron las expectativas del fin electoral del PRI,³⁶ sino que se realizaron en un ambiente que para muchos analistas constituía la reconsolidación del régimen y el renacimiento de sus pilares fundamentales: la eficiencia de la institución presidencial para la conducción del desarrollo económico y la tendencia al alza de su legitimidad y su capacidad decisoria; el repunte electoral del partido *oficial*, interpretado como una renovada capacidad de cumplir con sus obligaciones de legitimación electoral del dominio priísta ya fuera de manera limpia o mediante el *fraude*; y el crecimiento y la estabilidad económicos reencontrados, además de la simpatía de los principales organismos

³⁵ Al referirse a la liberalización mexicana como requisito previo de la futura democratización, la referencia constante en la literatura que habla explícitamente de transición es el artículo de Kevin J. Middlebrook, "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", editado en el tomo II de *Transiciones desde un gobierno autoritario*, *op. cit.* Jaime Sánchez Susarrey, *op. cit.*, consideraba que la primera opción era la más viable por el escenario político cada vez más competitivo y por la voluntad modernizadora del nuevo gobierno, aunque la transición era aún incierta.

³⁶ Las elecciones de 1991 han sido suficientemente analizadas. Se puede consultar Octavio Rodríguez Araujo, "Elecciones en México 1988-1991", en *Estudios Políticos*, núm. 8, octubre-diciembre de 1991; Silvia Gómez Tagle, *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial* (La Jornada-G. V. Editores, 1993); Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991* (FLACSO-Plaza y Valdés, 1992); Alberto Aziz Nassif y Jacqueline Peschard (coord), *Las elecciones federales de 1991* (CIIH UNAM-Miguel Ángel Porrúa).

financieros y crediticios internacionales por la Reforma del Estado en México.

Hacia la recta final de la administración de Carlos Salinas de Gortari, los análisis sobre la *transición a la democracia* coincidían en que México aún no era un país *totalmente* democrático. La reconstrucción del régimen gracias al desempeño económico y el apoyo internacional a la reforma *neoliberal* del Estado; la imagen del presidente y su popularidad; el carácter supuestamente partidista del Programa Nacional de Solidaridad y de PROCAMPO; el control que el gobierno, y principalmente el Poder Ejecutivo, mantenía sobre la organización, realización y calificación de los procesos electorales; la actuación presidencial para favorecer a su partido, y la naturaleza semicompetitiva del sistema de partidos que garantizaba ventajas *de facto* al PRI, eran los lastres que impedían la transición a la democracia,³⁷ además de una serie de factores de premodernidad que influían en el mismo sentido.³⁸

El diagnóstico reconocía, sin embargo, los avances que habían permitido la ampliación de la pluralidad, de las libertades sociales y de los derechos políticos básicos de toda democracia, resultado tanto del ascenso de la oposición, de la creciente madurez ciudadana y de la voluntad democrática del gobierno. En el análisis de la *transición a la democracia* esa paradoja se explicaba volviendo al argumento mismo de la transición: ésta no se había completado pero se persistía en ese intento.³⁹ El

³⁷ Manuel Aguilar Mora, *La Revolución Mexicana contra el PRI* (Fontamara, 1991), César Cansino, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México* (CIDE-Miguel Angel Porrúa, 1994); también se puede ver Denisse Dresser, "Mexico: the decline of Dominant-Party Rule", en Jorge F. Domínguez and Abraham Lowenthal, *Constructing democratic governance: Mexico, Central America and the Caribbean in the 1990's* (The Johns Hopkins University Press, 1996), sobre el balance del rendimiento electoral del régimen tras las elecciones de 1994; Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa: 30 años de elecciones en México* (ColMex, 1997).

³⁸ César Cansino, *idem*, capítulo VIII.

³⁹ Desde que el argumento de la transición a la democracia en México ganó fuerza, ésa ha sido la tendencia en el estudio de la misma: sus peripecias, contradicciones y peligros más que en la democracia misma y sus procedimientos después de la etapa transicional. Cfr. José Antonio Crespo, *Institucionalización autoritaria y consolidación democrática: el caso de México* (CIDE, Documento de Trabajo, núm. 47, 1996).

régimen político mexicano fue caracterizado como *sistema de partido hegemónico en transición*;⁴⁰ como un régimen en que la liberalización había sustituido a la democratización, pues de su capacidad de reforma provenían sus posibilidades comprobadas de autopreservación contradiciendo la creencia general de que la liberalización necesariamente conduciría a la democratización o al endurecimiento autoritario del régimen;⁴¹ o como una *democracia limitada, cuasidemocracia o democracia de fachada*, consecuencia de la institucionalización de la liberalización en el Ejecutivo y su Gabinete para la preservación del régimen, lo que podría provocar a la larga el estancamiento del mismo a *medio camino* entre el autoritarismo y la democracia.⁴²

III. Más allá de la transición. Hacia un nuevo acuerdo político

Probablemente 1994 pasará a ser una de esas referencias que, a fuerza de ser obligadas en la historia de este país, pasan a formar parte del panteón de los mitos y de las explicaciones sobre el pasado, el presente y aun del futuro probable. El cambio social, combinado ahora con una descomposición política sin igual en la historia mexicana desde la etapa inmediata a la Revolución y las *purgas* al interior de la *familia revolucionaria* en los años veinte y treinta, tomó por sorpresa tanto a los expertos en la *Reforma del Estado* como a los *transicionistas*. Quedará para los años siguientes la elaboración de estudios que puedan arrojar luz sobre muchos puntos oscuros de ese año terrible, más allá del juicio al régimen y al sistema político al que sus opositores irreconciliables, pretenden llevarlo y del desprecio que los *modernizadores* encumbrados en el Estado muestran hacia quienes no comparten sus puntos de vista sobre

⁴⁰ Denisse Dresser, *op. cit.*

⁴¹ Soledad Loaeza, "La experiencia mexicana de liberalización", en *Foro Internacional*, abril-junio de 1994.

⁴² Cfr. César Cansino, *Construir la democracia...*

cambio impulsado por ellos, atentado imperdonable contra el interés general, argumentan.⁴³

Lo cierto es que tanto las estrategias de reforma del Estado como las de los transicionistas se revelaron insuficientes como opciones de cambio total y satisfactorio, como con frecuencia han sido publicitados, a un nivel que debemos comprender más allá de compromisos políticos y ortodoxias académicas.

El sistema político. Del equilibrio y la estabilidad a la centrifugación

A nivel de sistema político, era clara la desarticulación de sus bases de estabilidad y perdurabilidad con el agotamiento progresivo de la *política del estatismo* al menos desde los años setenta. En síntesis, está diluida la disciplina sostenida en el pródigo sistema de premios y castigos que patrocinó el Ejecutivo Federal con los recursos del estatismo. Su capacidad de *encapsulamiento* de la contienda en el sistema se desvaneció. Las fuerzas políticas que operaban bajo sus reglas están liberalizadas al igual que las que operaban en sus márgenes pero bajo las reglas del régimen y contenidas por el poder de las instituciones.

El PRI ha perdido a gran parte de sus aliados y de sus bases electorales, lo que se agrava ante su incapacidad para incorporar nuevos y ampliados intereses. Los conflictos de poder, antes procesados al interior del sistema, ahora salen con frecuencia sin control alguno a la luz pública. Fuerzas políticas y sociales opositoras gestadas en el agotamiento del

⁴³ Sobre los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruíz Massieu, y el levantamiento armado del EZLN en Chiapas, proliferaron gran cantidad de textos publicados al calor de la oportunidad. Se puede recurrir a la colección *Textos para el cambio* (Miguel Ángel Porrúa, 1994), una serie de folletería que aborda los eventos más importantes de ese año analizados por intelectuales y políticos. La inteligencia, la pluralidad y la expresión abierta de las preferencias los caracterizan, difíciles de encontrar en un país lamentablemente inclinado más al espectáculo político en los medios de comunicación que a la honestidad y la transparencia.

estatismo han sido capaces, finalmente, de concentrarse contra el PRI en el PAN y el PRD. La oposición, antes funcional para la desactivación de fuentes potenciales de conflicto y polarización, está al alza por el realineamiento electoral de las fuerzas en pugna con el PRI, con la Presidencia de la República, o con cuentas pendientes que ajustarles con la protesta y el descontento, como medio de encauzamiento. Finalmente es capaz de disputar a la hegemonía priísta el ejercicio del poder en diversos niveles.

A nivel estatal y regional, la crisis de los mecanismos de representación y contienda del estatismo han favorecido el crecimiento electoral de la disidencia priísta y de la izquierda multicolor atraída al neocardenismo en 1987-1988 y de los grupos privilegiados y de las oligarquías locales alineados en el PRD y en el PAN,⁴⁴ respectivamente, que en la administración de Carlos Salinas fueron capaces de provocar una

⁴⁴ La clase política mexicana ha sido poco estudiada. Ciertamente existen muchos trabajos sobre las clases dominantes a partir del interés por los determinantes clasistas del Estado en la sociología marxista de las décadas pasadas; pero poco sabemos de la manera en que la clase política se ha realineado a partir de la crisis de la política del estatismo, y cómo ha cambiado. Acerca del crecimiento electoral del PAN en ese contexto hay varios trabajos, pero otros partidos, especialmente el PRD y el PRI, poca atención han merecido. La mayor atención al respecto, además, es sobre las diferencias ideológicas y programáticas entre los partidos, especialmente en periodos electorales, mediante la confrontación de sus plataformas y de los resultados obtenidos en las urnas.

Sobre la clase política mexicana, Armando Rendón Corona, *La renovación de la clase política en México 1940-1977* (UAM Iztapalapa, 1990), que considera como clase política al personal político que se integra al sistema de Estado en la etapa estudiada; dos ramas son las abordadas: a) La del gobierno en el sentido estricto (la burocracia política que ejerce preponderantemente las funciones de gobierno), y b) La de representación (los representantes corporativos o los representantes de las organizaciones de las distintas clases sociales que participan en el Poder Legislativo); se ocupa principalmente del Ejecutivo Federal y los Ejecutivos estatales, el Senado y la Cámara de Diputados. Otro trabajo es el de Emilio Salim Cabrera, *La clase política mexicana: rasgos y perfiles 1982-1986* (s/d, 1987), que aún aborda el estudio de la clase política limitándola a la minoría gobernante compuesta por los hombres y mujeres que se dedican al servicio público; es decir, como los funcionarios y/o políticos que ocupan los puestos formalmente más importantes en el gobierno y en el PRI, por lo que poca utilidad tiene para la comprensión de la dinámica de expansión y realineamiento de la clase política en los

larga sucesión de conflictos postelectorales⁴⁵ cuya solución se basó en la negociación directa entre la Presidencia y los grupos de poder locales por encima de los procesos e instituciones electorales en gran medida según la conveniencia, cálculos, voluntad y visceralidad no sólo del presidente sino incluso de la oposición, en particular del PAN.⁴⁶ La contienda política territorial, centralizada en el Distrito Federal bajo la vigilancia del presidente durante el estatismo, se ha transformado en la lucha por abrir los espacios para la competencia electoral pulcra en los esta-

ochenta. Roderic Ai Camp se interesa más por la formación y reclutamiento de los líderes políticos de México, en *La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México postrevolucionario* (FCE, 1992) y en *Los líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento* (FCE, 1980).

⁴⁵ Manuel Villa identifica en *Los años furiosos...* capítulo III, una serie de conflictos originados en la crisis del control territorial del poder que pueden analizarse en cuatro fases: a) Conflictos de resistencia de las fuerzas locales y regionales a la dominación nacional, aproximadamente de principios de los años treinta a mediados de los cuarenta; b) Conflictos típicamente de intereses, cambios de posiciones entre grupos o jefes dominantes en una localidad o región, característicos de los años cuarenta a los sesenta; c) Nuevas formas de conflicto, resultado de la movilización de fuerzas radical-populares principalmente de carácter urbano; son ejemplo los conflictos universitarios de finales de los sesenta y durante los setenta; d) La etapa de la federalización de los conflictos locales y regionales, en que los grupos locales inconformes llevan sus reclamos al nivel de enfrentamiento con el gobierno federal sobre todo a través de los partidos.

⁴⁶ Esa intervención presidencial en los conflictos poselectorales en Guanajuato, San Luis Potosí, Michoacán y Tabasco, fueron vistos por los analistas de diversas maneras. Algunos veían una recuperación de la capacidad de maniobra del presidente en comparación a sus problemas de legitimidad en 1988; otros apuntaron una centralización de poder sin precedentes en la figura de Carlos Salinas. Bastaría aquí apuntar otra interpretación: con esas acciones sólo se aceleró el proceso de desinstitucionalización y se exacerbó las potenciales fuentes de conflicto y violencia al interior de la clase política priísta por el desprecio del presidente a las reglas tradicionales del sistema político; en la oposición y grupos locales de poder, se estimuló la tendencia a presionar al gobierno para ofrecer salidas a su favor sin importar la ilegalidad de las mismas y la inmoralidad de los métodos de negociación fuera de las instituciones; en amplios sectores sociales se estimuló el sentimiento de que su voto era canjeable según la visceralidad e inmoralidad del presidente y los políticos de oposición. Así, no sólo se fomentó la polarización al interior de algunos grupos opositores y priístas, sino que se echaron por la borda oportunidades reales de democratización.

dos, además de que se ha agotado la capacidad de las oligarquías locales para *exportar* al D. F. a sus opositores, especialmente los generados en las zonas urbanas en expansión. El PAN logró sortear con mejor éxito el contexto desinstitucionalizador que caracterizó a la administración federal pasada por su privilegio al tema electoral, muy conveniente a muchos grupos locales interesados en presionar al gobierno y disputarle el poder estatal sin entrar en conflicto directo con el mismo y sin poner en riesgo sus privilegios en su trato con el Poder Ejecutivo.⁴⁷

El PRD, al ser producto tanto de la unificación de la izquierda multicolor funcional al régimen tras la reforma política de 1977 como de la descomposición del PRI en 1987-1988, ha resultado atractivo para amplios sectores sociales y sobre todo para grupos de poder que desean la extinción del PRI tanto por su convicción ideológica de que como herederos legítimos de la Revolución deben sustituirlo, como por ser una manera de mantener unida su estructura de varias congregaciones. El sistema de partidos, más allá de la discusión de si es conveniente un bipartidismo o un sistema de tres partidos nacionales u otra forma de multipartidismo, es producto de la descomposición del estatismo y de ahí sus principales limitaciones para contribuir ya sea a la *reforma* o a la *transición* democráticas.⁴⁸

⁴⁷ En gran medida, de esa tendencia proviene la fuerza electoral creciente que el PAN ha logrado en varios estados, sobre todo al norte del país. El otro componente del partido es el panismo centralizado y metropolitano. Lo que importa es resaltar que, de origen, el PAN ha estado en desacuerdo con el presidencialismo que somete a los demás poderes federales y estatales, y en gran medida esa casualidad ideológica ha atraído a empresarios y oligarquías locales en disputa con la Presidencia y el PRI.

⁴⁸ En el estudio del sistema de partidos mexicano han predominado tres tendencias principales: a) El estudio del sistema de partido hegemónico, poniendo especial énfasis en el partido de la revolución —partido de Estado, partido oficial, partido único— y sus relaciones con la oposición, sobre todo la leal y la satelital en el sistema político; a esta tendencia le interesa el rendimiento electoral del régimen a través de la limitación, la cooptación y el fraude; b) El estudio del agotamiento de la vida útil del sistema de partido hegemónico, sobre todo en los ochenta; c) El redimensionamiento del sistema de partidos después de 1988. Una cuarta es más limitada en tanto sólo confronta las plataformas de los partidos y de los candidatos o narra las peripecias de las campañas electorales.

El gobierno de Carlos Salinas, a fin de evitar las presiones sobre el gobierno de las fuerzas alineadas tanto en el PRI como en los partidos de oposición, fomentó la participación fuera de los canales institucionalizados de representación política e intermediación de intereses. Merced a ello, ha imperado la eclosión de microfuerzas y de activistas que, pregonando nuevas formas de participación cívica independiente, reclaman para sí —ante la crisis de representatividad de los partidos y principalmente del PRI— la representatividad de los supuestos nuevos valores de la sociedad civil; la referencia obligada es el deseo ciudadano de una transición a la democracia, sin que esté totalmente claro qué significa eso, más allá de su demanda de extinción del PRI si son movimientos subordinados a algún partido de oposición y con fines electorales, o de crítica a toda estrategia gubernamental cuando su origen es simplemente de oposición al régimen.⁴⁹ El resultado, en muchos casos, es el hiperactivismo que fomenta la confusión, la desinformación, el miedo y las actitudes antirrégimen, antisistema y, en caso extremo, anti-todo lo que sea política institucionalizada.

⁴⁹ Sólo recientemente se ha comenzado a vislumbrar que la fragmentación de las fuerzas sociales y políticas que no han querido o no han sabido reconcentrarse en canales institucionalizados de representación y participación es una fuente potencial de confusión. El hiperactivismo ha sido visto, con más frecuencia, como evidencia de madurez de la sociedad civil sobre todo por los transicionistas más radicales, pues el argumento académico así lo establece y el oportunismo lo demanda. Lo cierto es que no sólo no hay evidencias irrefutables de que la hiperactividad política y social esté favoreciendo o fortaleciendo los escenarios de una transición a la democracia, sino que los entorpece a la vez que impide la formación de consensos amplios y duraderos entre el gobierno y los partidos tanto porque éstos se hallan en crisis de representatividad como porque la diversidad de posturas y actitudes de las organizaciones no gubernamentales impide su confluencia en temas de amplio alcance. El tema lo aborda repetidamente Manuel Villa en su libro *Los años furiosos...*; también se puede ver Mónica Serrano Correto, “La herencia del cambio gradual. Reglas e instituciones bajo Salinas”, en *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 1-2, enero-junio 1996; y Denisse Dresser, *op. cit.*; muy crítica e interesante es la exposición de Gilberto Guevara Niebla, “Candidatos, ¿de cuál sociedad civil?”; y la de Luis F. Aguilar, “Cuidemos a las ONG’s”, en *Sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y transición a la democracia*, el número 10 de los “Textos para el Cambio”, *op. cit.*

En 1988 la disputa de carácter electoral al interior del PRI se generalizó a los demás partidos y a toda la sociedad. Los gobiernos entre 1982 y 1994 retiraron los compromisos sociales de los acuerdos corporativos y sometieron al sindicalismo a los pactos económicos. Con la apertura acelerada de la economía entre 1988 y 1994, se relegaron los compromisos con los medianos y pequeños empresarios y fuerzas sociales menores pero influyentes. En síntesis, se catalizó la pérdida de nexos entre el Estado y el poder territorial y con las fuerzas sociales medias y el mercado. Ese conjunto de problemas se expresa como malestar electoral y social y sobre todo como desconfianza entre los partidos, lo que ha impedido una confluencia amplia y duradera de intereses como base necesaria para la reactivación del crecimiento y del desarrollo económicos.

Al interior de la clase política priísta, simple y llanamente las reglas de competencia y convivencia estatistas se pulverizaron en 1994. El desacuerdo gestado en las estrategias políticas y administrativas de la Presidencia de la República desde el gobierno de Luis Echeverría y agudizado en los gobiernos siguientes al final reventó de manera violenta. En el actual gobierno, merced a la recuperación y estabilidad que generalmente siguen al derrumbe de cada fin de sexenio, no está muy claro el grado de descomposición o recomposición del priísmo.

El régimen. La política de los presidencialismos estatista y modernizador

A nivel de régimen, la concentración creciente del poder en la Presidencia de la República con el ascenso del intervencionismo debilitó las redes estatales de negociación y formación de consensos, los poderes locales, el federalismo y los espacios alternativos de participación, de descentralización de la contienda y de renovación de la clase política. Las resistencias generadas por la planeación centralizada del desarrollo, sancionada histórica y constitucionalmente, han lanzado a las oligarquías locales a exigir que se les derrote en comicios limpios en que se renue-

van los poderes locales⁵⁰ por la modernización de esos grupos y por la confluencia de intereses que logran en sus aventuras electorales. Así, una disputa que inicialmente se reducía a diferencias al interior de la clase política priísta por el abandono del presidente de las reglas de negociación y competencia en el PRI en favor de la planeación centralizada de alcance nacional, ha adquirido la forma de una lucha por la pulcritud electoral con otros partidos y con múltiples fuerzas de ciudadanos⁵¹ que se exagera por la imposición de candidatos desarraigados e incompetentes en las localidades.

A pesar de que con frecuencia se analizan los avances electorales de la oposición como avances en la democracia y la transición, su éxito en las urnas en gran medida es resultado de alianzas coyunturales gestadas en el agotamiento del control territorial y la consecuente exigencia de grupos locales por la liquidación del PRI y del centralismo presidencialista asociados a la injusticia y la pobreza entre los ciudadanos de los estados.⁵²

Durante la administración *modernizadora* 1982-1998, por su marcada tendencia a privilegiar la reforma del aparato económico del Estado,

⁵⁰ La crisis del sistema de control territorial se expresa en: a) El abandono de la pasividad electoral por parte de las élites locales y su disposición a competir por puestos de elección popular, sobre todo en el gobierno de sus estados; b) Mayor comunicación y participación entre las élites económicas y políticas nacionales, principalmente por su confluencia en los principales partidos; de aquí el alcance nacional no sólo del PRI, sino también del PAN y del PRD; c) Mayor concentración de presiones populares por parte de grupos que progresivamente se van liberando de las redes de control territorial. Cuando las demandas de mayor apertura y de espacios más amplios de negociación de estos grupos fueron ignorados y las estrategias de los gobiernos federales fueron impuestas en contra de sus intereses y opiniones, la opción fue la oposición electoral. Cfr. Manuel Villa, *idem*, capítulo III.

⁵¹ *Idem*, capítulo II.

⁵² Las élites locales con poca frecuencia son asociadas con la inequidad y la injusticia. Para los ciudadanos en los estados de la República, la planificación centralizada suele ser el origen de la pobreza y las injusticias sobre todo después de la Revolución, que inflamó aún más añejos sentimientos anticentralistas. En el D. F., por otra parte, los conflictos electorales generalmente están asociados a demandas básicamente gremiales opuestas a políticas públicas. Cfr. *Idem*, capítulo III.

se acentuó la centralización y el control territorial principalmente en la Secretaría de Programación y Presupuesto a fin de eficientar y librar de la corrupción a los gobiernos locales.⁵³ Con el *Pronasol* se estableció una relación directa entre la Presidencia de la República y los presidentes municipales; el presidente de la República, de esa manera, se convirtió en gestor y donador en la política social. Con los grupos empresariales y los gobernadores sucedió algo parecido, quedando al final un sistema muy reducido de negociación y concertación entre la Presidencia y un pequeño grupo de oligarcas y corporaciones empresariales vulnerando los sistemas de intermediación locales cuya estructura fundamental son las gubernaturas y los congresos locales. Como opción, Carlos Salinas creó una red de intereses no institucionalizada que corría de las presidencias municipales a la Presidencia de la República,⁵⁴ red que aumentó la polarización y la desconfianza entre la clase política priísta⁵⁵ y que se derrumbó al final de su sexenio.

El problema central es que la élite *modernizadora* ha logrado con su estrategia alzarse con el control burocrático del Estado, control que al diluirse al final de cada sexenio por la lógica de la dinámica política

⁵³ En esa estrategia se gestó, por ejemplo, el poder de Carlos Salinas que cristalizó en su candidatura presidencial.

⁵⁴ Cfr. Manuel Villa, *idem*.

⁵⁵ Como soporte territorial de Solidaridad, fueron creados 100 mil comités que despertaron el temor de que Carlos Salinas intentara eliminar al PRI y crear un nuevo partido con nuevos interlocutores y líderes. Recuérdese, por ejemplo, que en 1988 había declarado el fin del sistema de partido casi único. Por otra parte, la posición de Luis Donaldo Colosio en la XIV Asamblea Nacional del PRI promoviendo la elección democrática de candidatos había catalizado la indisciplina, la competencia feroz por las candidaturas y el rencor y la desconfianza entre los grupos con los que generalmente se negociaban y repartían las cuotas de candidatos. Al respecto, se puede consultar Mónica Serrano Correto, *op. cit.* A través de la prensa, es fácil acceder a la información sobre los procesos de selección de candidatos en el PRI para los relevos en las gubernaturas de Guanajuato, Colima, Campeche y Nuevo León en 1991, en los que dominó el enfrentamiento y la polarización al interior del priísmo. Además, debemos recordar que en el caso de Guanajuato y San Luis Potosí, los abanderados del PRI no gobernaron a pesar de haber sido declarados oficialmente ganadores, merced a acuerdos negociados directamente entre el panismo local y nacional y la Presidencia de la República.

pone en evidencia a través de inestabilidad la debilidad estructural del régimen ante la dispersión de sus redes de concertación de intereses.

IV. La reforma definitiva o un nuevo acuerdo político: de bases sociales y estructuras políticas

El nuevo gobierno en el año de 1995 tuvo que iniciar en un contexto de grave descomposición y enfrentamiento políticos, sin mencionar la necesidad de remontar de inmediato la crisis económica más severa de la historia del país. Aquí sostenemos que la política en el sexenio actual debe ser analizada en el contexto de la necesidad de encauzar pacíficamente la contienda que se había desbordado, garantizar el realineamiento pacífico de la clase política en proceso de centrifugación del sistema pulverizado de los *revolucionarios* y comprometer a los partidos en la reforma política que los sustrajera de la retórica transicionista obligándolos a actuar en espacios abiertos del régimen —en particular el Congreso de la Unión y en comisiones transparentes, sobre todo de la Presidencia y de la Secretaría de Gobernación—,⁵⁶ aun cuando en el sexenio 1989-1994 fue privilegiada la negociación directa con la oficina presidencial. La imagen más simple posible nos ayuda a comprender esto: se agotó el sistema político del estatismo y se debe construir uno nuevo; la democracia es una necesidad, no destino manifiesto.

⁵⁶ Como referente, se puede consultar José Antonio Crespo, *op. cit.* Los regímenes políticos que han logrado un mayor nivel de institucionalización y un mayor nivel de consenso social por lo general ofrecen mayores oportunidades de estabilidad aun en periodos de aguda polarización y enfrentamiento. El poder y la madurez de las instituciones proviene precisamente de su capacidad de alzarse por encima de la descomposición y de las pugnas violentas de la clase política. Para explicar el paradigma democrático de Zedillo habría que resaltar, además de la serenidad de las fracciones menos descompuestas e inmorales de la sociedad, la solidez y la madurez del régimen político; es decir, la resistencia y el poder de las instituciones. Precisamente al ser el régimen y en especial la institución presidencial lo que mejor resistió la polarización y la violencia de la clase política, la discusión y la negociación son trasladadas a los espacios y procesos del régimen. *Cfr.* Manuel Villa, *Los años...*, capítulo 5; y “El fin de la...”.

Como propuesta de cambio político, Ernesto Zedillo propuso realizar la reforma *definitiva*, base de la democratización también definitiva de México, en su toma de posesión. Básicamente, la propuesta consiste en el Estado de Derecho como marco para la resolución de los conflictos. Su agenda política declarada pasa por la reforma de las reglas de la competencia electoral, la efectividad de la división y equilibrio de poderes y la distribución de competencias entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal; el fomento a la participación ciudadana y a la libertad de información y de expresión del pluralismo de los partidos. Su propuesta remarca la importancia de éstos como el *vínculo por excelencia* entre los electores y sus gobiernos.⁵⁷ En la relación entre el presidente y el PRI, se ha hecho ya famosa su idea de la sana distancia para favorecer la modernización del partido, y para permitir que sea en su interior donde se decidan con independencia sus asuntos, especialmente en lo referente a la designación de sus candidatos. En ese sentido, está agotado el *presidencialismo estatista* de la segunda mitad del siglo que terminó convirtiéndose en fuente de la inequidad y del descontento, a nivel de la sociedad, y del rencor, el enfrentamiento y la desconfianza entre las fuerzas políticas.

La propuesta de Ernesto Zedillo consiste en liquidar la política del estatismo y restablecer la de los partidos, ya que es precisamente en el nivel partidista donde se deben formar los contrapesos y consensos que dan estabilidad y legitimidad al régimen sin limitar la pluralidad y el disenso. Restableciendo la libertad del PRI a resolver en su interior los conflictos y las diferencias entre sus bases, se descarga una fuente potencial de conflictos entre el Ejecutivo Federal y los grupos que el partido aún contiene, pues el origen fundamental de la disputa entre las bases priístas locales con los operadores de la Presidencia es la invasión de los espacios de negociación y concertación y la negación posterior de las reglas del sistema político que con Carlos Salinas llegó al reto del presidente a los priístas locales entregando gubernaturas a la oposi-

⁵⁷ Cfr. Ernesto Zedillo Ponce de León, "La democracia", en *Textos para el cambio*, México, Miguel Angel Porrúa, 1994.

ción e imponiendo operadores por sobre los intermediadores tradicionales.

Sin embargo, los problemas que se deben enfrentar a fin de materializar el paradigma democrático con frecuencia significan retos que van más allá de la simple reforma institucional. Un serio problema que tienen los *modernizadores* es una suerte de reduccionismo economicista resultado de su formación profesional en instituciones de educación superior principalmente en Estados Unidos y de su vocación antisistema.⁵⁸

La reforma del PRI ha sido entendida más en el sentido de librarlo a sus propias fuerzas quitándole el apoyo directo de la Presidencia de la República pero sin la sustitución de las redes sociales y territoriales que convergían en él. El problema real es la modernización de las relaciones entre el Estado y sus bases sociales; es decir, la actualización del entramado territorial y social del régimen. Desde mi perspectiva, es muy limitada la visión modernizadora que considera que basta la liberalización de las fuerzas que el sistema *encapsulaba*. En todo caso, si el dilema fuera sólo la permanencia o desaparición del PRI, el problema sería mínimo. El asunto de fondo es que han sido desmontados canales de representación e intermediación de intereses librando a las fuerzas sociales a su propia dinámica que históricamente ha sido la de la inequidad.

⁵⁸ En opinión de Manuel Villa, la estrategia zedillista ha generado cuatro zonas de innovación e incertidumbre de la gobernabilidad: a) La falta de relación del gobierno con la clase política tradicional y la carencia de sujetos aptos para servir de recambio de aquélla, lo que se manifestó en la integración de un insípido equipo de gobierno al iniciar el sexenio y una limitada efectividad de las estrategias para enfrentar la crisis; b) La dependencia del gobierno con grupos cerrados de toma de decisiones, cuya vocación antisistema ha sido animada en su formación académica en universidades norteamericanas, capaces como administradores y burócratas pero con escasa vinculación y práctica en política real; c) El papel de gran vigilante que ha adquirido el Poder Ejecutivo de la clase política que desea el cambio democrático, ante la carencia de una base política real (rejuego de intereses concretos y claros en una arena política democrática institucionalizada); d) El producto de la descomposición del sistema político, expresada en la proliferación de hiperactivistas, microfuerzas y líderes de dudosa representatividad, pero que han sido capaces de promover formas de participación no institucionalizada. Cfr. Manuel Villa, *Los años....* capítulo 5.

El segundo problema es el de verdadera importancia. Es el asunto de la relación del presidente con *los* partidos si acaso se les desea convertir en los nuevos canales de representación social y política. Su origen se halla en la invasión por parte de la Presidencia de la República de los espacios de formación de los partidos y de sus zonas de negociación; tras varias reformas electorales, las fuerzas políticas pueden volver a cobijarse bajo la tutela presidencial. No olvidemos que el sistema de partidos es todo producto de la política del estatismo —no sólo el PRI—, y su dinámica actual en gran medida es la dinámica de su descomposición.⁵⁹

El problema de fondo, en todo caso, proviene de la transformación de la sociedad en una esencialmente urbana y moderna en sus aspiraciones. No hay duda alguna de que el entramado territorial y corporativo del régimen *revolucionario* no puede contenerla más. Sin embargo, quedarse en el simple entusiasmo que genera en los opositores del PRI sus descabros electorales es ignorar que ni a nivel social ni del mercado se han articulado alternativas viables de relación entre sociedad y Estado. La voluntad presidencial de asignar al sistema de partidos ese papel tiene esa desventaja. Como opciones partidistas en la oposición

⁵⁹ El sistema de partidos actual proviene de la etapa de crisis y atomización del sistema de partido hegemónico y del realineamiento de la clase política centrifugada, a partir de 1983, del sistema político encapsulado en el PRI en dos procesos fundamentales: a) El ascenso de la oposición empresarial y conservadora en los Estados alineada en el PAN después de 1983, y b) El realineamiento de la disidencia priísta y la izquierda en el neocardenismo tras las elecciones de 1988. Con frecuencia el sistema de partidos resultado de la atomización del sistema de partido hegemónico es analizado como un escenario novedoso y estable; a mi parecer, la composición de los partidos es resultado de la descomposición del sistema en que el PRI era hegemónico. Me interesa resaltar que el sistema de partidos actual es resultado de la atomización del sistema de partido hegemónico, un sistema de partidos de Estado. El problema es, entonces, qué tan novedoso es el sistema de partidos.

Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, propone una periodización del sistema de partidos mexicano entre 1917 y 1988 en el contexto del sistema político (identifica dos sistemas políticos); a mí me interesa el mismo fenómeno, pero en el contexto de la forma de Estado: la política del estatismo en el contexto del intervencionismo estatal.

predominan quienes se escindieron del sistema político de los revolucionarios, quienes pertenecieron a la oposición funcional al régimen beneficiándose de la sobrerrepresentación artificial y quienes se han fortalecido en el renovado litigio de las oligarquías y los privilegiados locales por un *nuevo federalismo* y por la pulcritud electoral.

Además de la existencia de poderes y fuerzas que se niegan al cambio —no sólo en el PRI—, debemos reconocer que prevalece la desconfianza entre los partidos políticos y su tendencia a encubrir sus deseos de acceso al poder, su negativa a exponer con transparencia a los grupos de interés que representan y a cubrirse con la demagogia altruista transicionista una vez que ha entrado en desuso la demagogia populista.

En la reforma del régimen político se ha de considerar la del presidencialismo. La modernización de la institución presidencial pasa por la redefinición de los espacios que legítimamente le corresponden y su apego a un Derecho reformado y sustentado en un Acuerdo Social amplio, no sólo en la retórica *transicionista* y en los esquemas teóricos del liberalismo ilustrado o de las versiones literarias sobre la división y el equilibrio de poderes. En términos generales, se ha agotado el *presidencialismo estatista*; es decir, el Poder Ejecutivo como Gran Decisor que invade los espacios de negociación y formación de consensos, principalmente el sistema de partidos, el Congreso, y las arenas políticas locales que deben ser el origen de los contrapesos al poder central. En este sentido, el presidente debe gobernar dejando la contienda política en manos de los partidos políticos y las organizaciones de ciudadanos y, sobre todo, en los legislativos federal y locales. Mucho me temo que la reforma del régimen así planteada implica un cambio radical de prácticas y valores, y de recambio de la descompuesta clase política del estatismo⁶⁰ antes que de espectaculares mutaciones.

En cuanto a reforma institucional, la división y equilibrio de poderes tiene que ver con la legitimidad del régimen a partir de sus bases territorial y social. En ese sentido, la reforma del régimen pasa más por

⁶⁰ Sobre esos tópicos, es muy ilustrativo el epílogo del libro de Manuel Villa, *Los años furiosos...*, *op. cit.*

el fortalecimiento de las redes de negociación y formación de consensos en los sistemas de partidos y en los Legislativos y Ejecutivos estatales que por el debilitamiento del Ejecutivo Federal o el cambio de presidencialismo a parlamentarismo. Es decir, por el retiro de la institución presidencial de las zonas que ilegítimamente ocupó y en las que su actuación sólo fomenta el odio, la desconfianza y la incertidumbre entre la clase política.

Requisitos previos son, sin embargo, una profunda reforma de los partidos y su vinculación real con los ciudadanos a través de redes partidistas territoriales y sociales y no sólo con la demagogia *transicionista* en la prensa y la televisión, y un amplio Acuerdo Social que limite a la Presidencia de la República impidiéndole el abuso y su expansión dañina pero le fortalezca en la conducción del desarrollo nacional y le permita ser garante del equilibrio y la justicia nacional por sobre las fuerzas oligárquicas locales y las gestadas en el acercamiento *modernizador* con los centros financieros internacionales, ganadoras a la fecha por la democratización electoral y la reforma del aparato económico del Estado. Como tercera pieza de un renovado sistema de equilibrios democráticos, se requiere la real autonomía del Poder Judicial y su renovación moral para frenar los excesos de la clase política nacional y de las de alcance local que con frecuencia se transforman en beneficiarios de la descomposición y la inestabilidad. Como vigilantes del *nuevo federalismo*, es urgente reformar y moralizar al Poder Judicial y dotar de renovada legitimidad al Ejecutivo Federal como garantía de freno a los excesos en que pudiesen incurrir los beneficiarios de la descentralización, generalmente los privilegiados locales y los grupos sociales a los que pertenecen.⁶¹

⁶¹ La del Poder Judicial fue la primera gran propuesta de reforma institucional de Ernesto Zedillo. Sin embargo, incluso la administración de la justicia se entendió al menos en los primeros años del nuevo gobierno como un asunto de pluralidad política y el procurador panista no hizo más que llevar a una agencia del Ejecutivo la obsesión de su partido por enjuiciar y condenar al PRI, minando con el escándalo la estabilidad y la credibilidad del régimen y enfrentando al presidente con los priistas. Ese incidente no tendría mayor relevancia si no revelara el grado de descomposición, desconfianza y deseos de revancha que en ciertos momentos domina al interior de la clase política.

Poco debe importar si las reglas de convivencia que abrigaron la corrupción, la ilegalidad y el privilegio están rebasadas. El régimen político y sus instituciones no tienen por qué verse envueltas en cacerías de brujas que sólo minan su estabilidad y credibilidad. El problema realmente urgente es la renovación de las bases de legitimidad del Estado, es decir, la reforma de las relaciones con sus bases sociales y territoriales en un real sentido democrático. De ello ha de depender el desarrollo económico, pues las políticas de Estado sólo pueden ser efectivas cuando están respaldadas por una red amplia de consensos que permiten la articulación de estrategias de largo plazo. Se requiere, sin embargo, el recambio de la desgastada clase política del estatismo y sus prácticas y valores, la limitación de las infladas pretensiones de los *transicionistas* y la sujeción de los *modernizadores*, encumbrados en la estructura burocrática del Estado bajo el cambio del altruísmo revolucionario por el altruísmo reformador democrático, al interés nacional. Antes de eso, cualquier transición no tiene mayor sustento más allá de la evidencia anquilosada de las últimas dos décadas sobre las experiencias europea y en América Latina de transiciones a la democracia.