

---

# LA “TRANSICIÓN POLÍTICA” EN MÉXICO: DINÁMICA Y PERSPECTIVA\*

César Cansino

## I. Estabilidad política: variaciones sobre un mismo tema

Durante muchos años, la pregunta articuladora de buena parte de la literatura sobre el sistema político mexicano giró en torno a las razones de su estabilidad política. La interrogante cobraba significación ya sea en términos de contrastar el caso mexicano con otras experiencias latinoamericanas menos afortunadas en la década de los setenta, o con referencia a la no correspondencia interna de los profundos cambios socio-económicos con otros a nivel político durante los ochenta.<sup>1</sup>

Hasta mediados de la década pasada, la imagen del sistema político mexicano que emergía de la literatura especializada era en buena medida la de un orden político invariable, basado en una combinación de factores institucionales y mecanismos aseguradores del control del Estado sobre la

---

\* Una primera versión de este trabajo fue presentado en el panel: “Theories of Transition from Fascist and Authoritarian Rule” en el XII World Congress of Sociology, Madrid, España, julio de 1990. El autor desea agradecer a Philippe Schmitter, Juan Linz, Giovanni Sartori, Leonardo Morlino y Alberto Spreafico sus invaluable comentarios y sugerencias en diversas oportunidades durante la elaboración de este artículo.

<sup>1</sup> La bibliografía sobre el tema es sumamente extensa. Véase por ejemplo: José Luis Reyna. “Redefining the Authoritarian Regime” en José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.) *Authoritarianism in México*, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1977, pp. 155-172; José Luis Reyna. *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, México, El Colegio de México (Cuadernos de Estudios Sociológicos núm 3), 1974; Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, México, El Colegio de México, 1985; Octavio Rodríguez Araujo (coord.) *México. Estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*. México, CIDE/El Caballito, 1988. Por lo que se refiere al análisis de la no correspondencia de los cambios socio-económicos y políticos análisis de la no correspondencia de los cambios socio-económicos y políticos resulta sumamente ilustrativo el trabajo: Soledad Loaeza. “Desigualdad y democracia” en *Nexos*, México, núm. 123, marzo 1988, pp. 33-38.

---

economía y la sociedad: el poder indiscutido del presidente, la centralización de la toma de decisiones en el ejecutivo, la integración de los sectores fundamentales del país en el "partido oficial", la combinación de control y concesiones a las clases populares, una ideología revolucionaria unificadora, aunque difusa en sus contenidos prácticos, etcétera.<sup>2</sup> En contraste con otros países de desarrollo similar, en particular de Sudamérica, aquello que llamaba mayormente la atención era la capacidad del sistema político mexicano para mantener el funcionamiento regular de sus instituciones políticas, con estilos y procedimientos que mucho distaban de ser democráticos, pero tampoco eran dictatoriales. Una de las interpretaciones más autorizadas de finales de los setenta encontraba una explicación en las particulares características del autoritarismo mexicano: más inclusivo que exclusivo, basado en el consenso y la negociación más que en la represión abierta y permanente, poseedor de una Constitución ampliamente aceptada y de un arreglo institucional formalmente democrático.<sup>3</sup>

A mediados de la década de los ochenta, cuando empezó a hacerse patente la erosión del apoyo para el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tanto a nivel nacional como en elecciones regionales, la imagen largamente dominante del sistema político mexicano también comenzó a modificarse. Si bien la interpretación predominante siguió siendo la de un Estado firme, no obstante las presiones en aumento por parte de las clases populares, los sectores medios y las élites de negocios, también comenzó a vislumbrarse como un Estado dividido, fragmentado internamente a nivel de la coalición dominante que le da sustento, y cuya legitimidad se había contraído sensiblemente.<sup>4</sup>

Posteriormente, cuando las elecciones federales de 1988 amenazaron la continuidad del régimen político mexicano, evidenciando que los signos de su deterioro eran mayores que los previstos, los analistas políticos nos

---

<sup>2</sup> Un buen resumen de las diversas caracterizaciones del sistema político mexicano hasta 1980 es el elaborado por Miguel Basáñez en: *La lucha por la hegemonía en México*, México, siglo XXI, 1981, pp. 20-47. Véase también: Lawrence E. Koslow y Stephen P. Murnane. "The Evolution of the Mexican Political System: A Paradigmatic Analysis" en Lawrence E. Koslow (ed.) *The Future of México*. Tempe, Arizona State University Press, 1979, pp. 47-98.

<sup>3</sup> José Luis Reyna y Richard S. Weinert. *Op. cit.*, en especial el cap. introductorio.

<sup>4</sup> Véase por ejemplo: Pablo González Casanova. "La democracia en tiempos de crisis" en Pablo González Casanova (coord.) *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1985, pp. 11-28; Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.) *La vida política mexicana en la crisis*. México, El Colegio de México, 1987.

---

encontramos con profundas limitaciones para dar cuenta de estos cambios a partir exclusivamente de los enfoques y marcos conceptuales tradicionalmente empleados. A decir de varios especialistas, los cambios nos tomaron por sorpresa.

Las explicaciones tradicionales de la estabilidad del sistema político mexicano o bien subestimaban las posibilidades de diferentes grupos en la sociedad para ejercer presión sobre el gobierno, o bien han visto a los conflictos políticos existentes como excepcionales y por lo tanto teóricamente irrelevantes. En los hechos, tales visiones han fallado para registrar vías de cambio sociopolítico más allá del propio aparato estatal.

En algunas medida, los resultados de las elecciones de 1988, que pusieron en la escena política una oposición anti-régimen y un proyecto alternativo con amplio respaldo, obligaron a invertir los términos de la explicación: más que preguntarse por los motivos de la estabilidad del sistema político mexicano, había que profundizar ahora en las razones de su deterioro. Y en esa ecuación resultaba imprescindible sensibilizar los esquemas tradicionales del análisis a cuestiones tales como las fracturas al interior del Estado o las transformaciones que las fuerzas democratizadoras portan consigo.

En esta perspectiva, por lo tanto, emergen como significativos dos ejes interrelacionados de lectura: a) crisis del régimen político b) proceso de liberalización política o evolución del pluralismo y la participación política.<sup>5</sup>

Se trata de dos ejes de lectura que en buena medida nos remite a la amplia literatura teórica y empírica sobre cambio y transformación de los regímenes políticos. Una literatura centralmente dirigida a captar la dinámica de los procesos de transición política, y en especial aquella forma de transición de un régimen autoritario a uno democrático.<sup>6</sup>

En el presente artículo, a partir de la individualización de algunos problemas teóricos en el marco de la teoría del cambio político, pretendemos avanzar hacia una interpretación de las transformaciones actuales del sistema político mexicano, para lo cual proponemos reconsiderar en dicho marco propositivo el tradicional problema de la estabilidad política. En el centro de

---

<sup>5</sup> Estos conceptos se definen en el inciso siguiente.

<sup>6</sup> A partir de 1988 el tema de la transición democrática vino a dominar los estudios sobre el sistema político mexicano. Como ejemplo de ello pueden referirse los siguientes trabajos colectivos: R. Cordera, R. Trejo y J.E. Vega (coords.) *México. El reclamo democrático*. México, Siglo XXI-ILET, 1988; W. Cornelius, J. Gentleman y P. Smitch (eds.) *México's Alternative Political Futures*. San Diego, Center for U.S.—Mexican Studies, 1989.

esta propuesta colocamos como ejes de lectura los dos apenas mencionados: crisis política y liberalización política.

## II. De la política comparada al estudio de caso

Para quien examina las transiciones políticas del autoritarismo a la democracia, en especial las ocurridas en América del Sur y en la Europa Mediterránea, podrá encontrar algunas semejanzas de procedimiento y de forma. La política comparada ha producido en este marco de orientaciones avances significativos hacia la construcción de una teoría empírica del *cambio político*.<sup>7</sup>

Sin duda, son muchos los factores y las condiciones que intervienen en una *transición democrática*,<sup>8</sup> Considerando centralmente variables políticas, los

<sup>7</sup> En el lapso de las dos últimas décadas el interés por este campo de investigación ha crecido considerablemente, dando lugar a una amplia literatura teórica y empírica. Sobre la base del tratamiento sistemático de la estabilidad y el desequilibrio y de las diversas teorías del desarrollo político, y de otras más específicas como la teoría weberiana de la legitimidad, se dieron los primeros acercamientos a la problemática del cambio de y en los sistemas y regímenes políticos. Los primeros intentos significativos de teorización fueron los de D.A. Rustow ("Transitions to Democracy. Toward a dynamic model" en *Comparative Politics*, núm II, 1970, pp. 337-363) y Robert Dahl (*Poliarchy Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971). Posteriormente, se han sucedido ambiciosas tentativas de caracterización global de los procesos de cambio, destacándose las de Juan Linz y Alfred Stepan (*The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1978, 2 vols.); Gabriel Almond y su equipo de colaboradores (*Crisis, Choice and Change*. Boston, Little Broen and Co., 1973) y Leonardo Morlino (*Come cambiano y regimi politici*. Milano, Franco Agnelli, 1980). Y más recientemente: G. O'Donnell, P. Schmitter y E. Whitehead (*Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore and London, John Hopkins University Press, 1986, 3 vols); L. Diamond, J. Linz y S.M. Lipset (*Democracy in Developing Countries*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers & Admantine Press Limited, 1989, 4 vols.). A estos autores me remitiré constantemente a lo largo de este artículo.

<sup>8</sup> Por transición política asumimos con O'Donnell y Schmitter: "el intervalo entre un régimen político y otro, entendiéndose por régimen el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de este acceso y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso". G. O'Donnell y P. Schmitter *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Cit. En este sentido, la transición de un régimen autoritario a uno democrático supone el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, por otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se sometan a la discusión, estén garantizadas por la constitución y estén respaldadas por la participación ciudadana. De esta manera, los momentos de transición están definidos por el cuestionamiento de los arreglos institucionales y las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso sobre ellos y la lucha por la definición y establecimiento de unos nuevos. Más adelante tendremos ocasión de ampliar e incluso de replantear esta primera definición.

estudios de política comparada han arrojado algunas hipótesis que constituyen un buen punto de partida. Las probabilidades de una transición democrática son mayores cuando la *crisis autoritaria* del régimen en cuestión alcanza niveles elevados.<sup>9</sup> Es decir, cuando se presenta una fractura o división irreconciliable en la coalición o coaliciones dominantes que apoyan y sostienen el régimen, lo cual se traduce en inestabilidad y transferencia (movilidad) de recursos políticos hacia actores emergentes. Los indicadores de la crisis política o del nivel de deterioro del régimen quedan evidenciados tanto por la *crisis de legitimidad*, como por la pérdida de *eficacia decisional* del gobierno y el ascenso considerable de la *movilización social conflictiva* o de signo anti-régimen.<sup>10</sup> La correlación de fuerzas sufre entonces un vuelco,

<sup>9</sup> Nuestro hablar de crisis política parte de considerar a los regímenes políticos y sus procesos de cambio y adaptación. Sobre la base de algunos problemas abiertos por Juan Linz ("Crisis, Breakdown and Reequilibration" en J. Linz y A. Stepan. *The Breakdown... cit.*) y por G. Almond (*Crisis, Choice... cit.*), quien mejor a teorizado el proceso de crisis de regímenes políticos es L. Morlino (*Come cambiano... cit.*). En el marco de esta interpretación conviene tener presente cualquier transformación que acontezca en el sistema político y/o en sus componentes. Cuando el cambio político se da a nivel de régimen político se está en presencia de transformaciones sensibles en uno o más de sus componentes (valores, normas y estructuras de autoridad). En segundo lugar, el proceso a través del cual actores, instituciones, posiciones de poder y reglas del juego dejan de corresponder a la lógica del régimen anterior sin definirse del todo en una lógica distinta se conoce como transición. En tercer lugar, un cambio de régimen político atraviesa por ciertos estados o fases con distintas combinaciones en sus secuencias lógicas. Básicamente: crisis-hundimiento-transición continua-instauración-consolidación. Ahora bien, por lo general la transición política tiene como antecedente una crisis del régimen. Siguiendo con esta interpretación, tenemos que la crisis del régimen es un estado inestable, puesto en evidencia por la inexistencia de equilibrio entre: demandas políticas, apoyos, procesos decisoriales y *outputs* o respuestas a nivel de la relación estructuras de autoridad-comunidad política. El equilibrio entre estos factores se rompe cuando los múltiples conflictos o *cleavages* refiriéndonos a la conocida expresión y análisis de S.M. Lipset y S. Rokkan ("Cleavages Structures Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives. New York, The Free Press, 1967, pp. 1-64) existentes en la sociedad civil y que se transfieren a las estructuras políticas a través de diversos actores, no logran ser conciliados a nivel de las coaliciones dominantes y fundantes del régimen, propiciando su fractura. La coalición dominantes y fundantes del régimen, propiciando su fractura. La coalición o coaliciones dominantes lo son cuando están en grado de imponer las soluciones por ellas preferidas en virtud de la posesión o del uso consciente de la mayoría de los recursos, los cuales pueden ser: electivos (los detentados por los actores políticos en la arena electoral), no electivos y de influencia (que derivan de ocupar posiciones claves en el régimen, sea de *status* social, de riqueza, de posesión de información o de conocimientos técnicos en la arena de influencia), coercitivos (que tienen fuerzas militares o grupos con capacidad de movilización o protesta en la arena coercitiva).

<sup>10</sup> Existe amplio consenso sobre la importancia de estos conceptos para el análisis del cambio político. Su definición y operacionalización con estos fines ha sido realizada sobre todo por Juan Linz ("Crisis, Breakdown... cit.) y Leonardo Morlino (*op. cit.*) Nuestra investigación incorpora en lo esencial tales concepciones, por lo que sólo nos limitaremos a enunciar sus elementos básicos. Los factores fundamentales que deben considerarse para explicar la persistencia y estabilidad o el cambio de un

abriéndose la posibilidad, previo hundimiento del régimen autoritario, de una negociación hacia la democracia entre los diversos actores políticos en escena.

Aunque esquemáticamente planteado, la sucesión de acontecimientos referida, en mayor o menor medida y con los necesarios ajustes para cada caso, permiten pensar teóricamente transiciones democráticas como las de España, Portugal y Grecia en la década de los setenta, o como las de Argentina, Brasil y Uruguay en los ochenta.<sup>11</sup>

determinado régimen son: a) el proceso de actitudes de apoyo o consenso o legitimidad hacia el régimen por parte de la comunidad política en general y de la clase política en particular y, b) el proceso que da pie al rendimiento, a la eficacia decisional y a la efectividad. El proceso crucial que por su parte explica la inestabilidad es la movilización política.

Por legitimidad entendemos el conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo. La legitimidad supone un consenso activo y no pasivo (que puede implicar coerción). Además del consenso, otros elementos que contribuyen al nacimiento de actitudes positivas de apoyo al régimen son: la existencia de tradiciones consolidadas que producen adhesión a ciertas instituciones; la difusión de un sistema de valores y creencias que justifican el modo en que se organiza y se utiliza el poder (ideologías legitimantes).

Por eficacia decisional se entiende la capacidad que tiene un régimen o, mejor, que tienen las estructuras del mismo, para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos planteados al régimen o las otras medidas destinadas a alcanzar los diversos fines queridos por los gobernantes, el primero de los cuales es, por lo general, el mantenimiento del propio régimen. Suele distinguirse entre eficacia decisional y efectividad, ambos procesos complementarios del rendimiento. Mientras que la primera atañe a las decisiones mismas y a su implementación, la segunda se refiere a los resultados alcanzados. Por lo que respecta al concepto de movilización política, podemos distinguir dos dimensiones complementarias: a) el *desplazamiento* de uno o más grupos dentro de la comunidad política: de la adhesión a ciertos valores, principios o ideologías se pasa a otros valores, principios o ideologías o bien a la activación e ingreso de nuevos grupos en la comunidad política y el apoyo de éstos a ciertos valores; es decir, el desplazamiento de estos grupos desde la apatía, la indiferencia o la marginación política a la participación activa en favor de ciertas opciones; b) la *redistribución* de los recursos políticos o el ingreso o la activación de nuevos recursos que pueden estar —o no estar— en condiciones de modificar las correlaciones de fuerza entre los distintos actores del sistema político. En el contexto de este artículo y con el objetivo de poder ilustrar esquemáticamente ambas dimensiones, hemos llamado *movilización política* al primero de los procesos referidos, y *movilidad política* al segundo. Las bases y agentes de la movilización se encuentran en la transferencia a la política de líneas de conflicto o de divisiones existentes en la sociedad. En este sentido, la movilización política puede ser *conflictiva* o *no conflictiva* según que la actividad, el desplazamiento y la redistribución se produzcan en clave anti-régimen o anti-gubernamental o no.

<sup>11</sup> No podemos detenernos aquí en el análisis particularizado de tales transiciones. Nuestro interés en todo caso es advertir las semejanzas procedurales en las mismas, para desprender algunas hipótesis relativas al caso mexicano. En ese sentido, a los interesados en mayores elementos recomendamos los siguientes títulos: E. Baloyra (ed.) *Comparing New Democracies: Dilemmas of Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the South Cone*. Westview Press, 1986; J. Santamaría (ed.) *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982; G. Pridham *The New Mediterranean Democracies: Regime Transition in Spain, Greece and Portugal*. London, Frank Cass, 1984; C. Huneeus. *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*. Santiago, editorial, Andrade, 1986.

Sin embargo, no todas las crisis autoritarias profundas han tenido como desenlace transiciones democráticas. Existen algunos casos donde la crisis política ha sido enfrentada con soluciones intermedias o aperturas limitadas y controladas. Opciones de *liberalización política* (más que de democratización) que logran congelar e incluso revertir ciertos factores con riesgo desestabilizador y que a la larga permiten recomponer las coaliciones dominantes y las alianzas tradicionales en una perspectiva de reconsolidación del régimen autoritario o no democrático (o de su persistencia quizá inestable) más o menos exitosa.<sup>12</sup> Probablemente el ejemplo más característico de este tipo de desarrollos, como veremos en este trabajo, lo constituye el del régimen político mexicano de 1977 a la fecha.<sup>13</sup>

Es en este punto donde podemos comenzar a formular algunas preguntas en el marco de la teoría empírica del cambio político. ¿Es posible individualizar algunos de los factores o circunstancias que explican la opción de un *régimen autoritario* que ha entrado en una fase de desequilibrio interno más o menos grave en favor de una liberalización por sobre una democratización, o viceversa? ¿Qué condiciones o circunstancias mínimas deben reunirse para que una reforma o apertura política limitada y controlada sea exitosa en términos de la persistencia o incluso eventual reconsolidación de un régimen autoritario? ¿Es posible determinar una sucesión lógico-

---

<sup>12</sup> De acuerdo con G. O'Donnell y P. Schmitter, un proceso de liberalización es aquél "que hace efectivos ciertos derechos que protegen tanto a los individuos como a los grupos sociales de actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros". Los mismos autores sostienen que, a diferencia del proceso de liberalización, el de democratización sería un proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de la ciudadanía son o bien aplicados a instituciones previamente gobernadas por otros principios o extendidos para incluir a personas que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones o extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana. G. O'Donnell y P. Schmitter *op. cit.* Más adelante nos permitiremos ampliar y redefinir esta conceptualización en términos de volverla más operacionalizable.

<sup>13</sup> En términos de G. O'Donnell y P. Schmitter, tanto la liberalización como la democratización son dos momentos de la transición desde regímenes autoritarios. Para nuestros propósitos considero que una caracterización alternativa como la elaborada por L. Morlino en su obra previamente citada, ilustra mejor el desarrollo político en términos de crisis y continuidad. Para Morlino, en efecto, la transición democrática es un momento ulterior a la crisis y derrumbe del régimen, por lo que la liberalización política puede o no ser un elemento de transición. En el caso de México, lo que la liberalización política pone en evidencia es precisamente la crisis del régimen autoritario. Ciertamente, la crisis política ha tenido mayores y menores niveles de profundidad, pero no ha tenido como desenlace un derrumbe del régimen que permita suponer el inicio de una transición efectiva.

descriptiva de acontecimientos con vistas a captar la dinámica de un proceso concurrente de crisis autoritaria y liberalización política?<sup>14</sup>

Si examinamos algunos de los procesos de liberalización política con éxitos iniciales (como en el caso de Brasil de 1973 a 1975)<sup>15</sup> o prolongados (como en el caso de México)<sup>16</sup> o con resultados todavía inciertos (como en las liberalizaciones políticas de Europa del Este a partir de 1988),<sup>17</sup> es posible apreciar que toda apertura política, por limitada o controlada que sea, da lugar a una rearticulación de fuerzas y recursos políticos, así como a una redefinición, en mayor o menor medida, de las reglas políticas existentes.

En los hechos, lo que se observa es un repliegue del hegemonismo del régimen en favor de una ampliación gradual de derechos políticos y civiles. Más específicamente, se formalizan algunas garantías para la participación política y se flexibilizan los impedimentos tradicionales para el pluralismo y la competencia. En todo caso, el pluralismo consentido de esta manera, en tanto producto de un proceso de apertura dirigida, más que de un acuerdo

<sup>14</sup> Por autoritarismo entendemos con Juan Linz aquel régimen político con pluralismo limitado y no responsable y con baja movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad, y poder detentado por una pequeña élite dentro de límites muy claros. En estos regímenes el pluralismo se limita por normas jurídicas o de hecho, puede estar restringido a pequeños grupos políticos y extendido a un mayor número de grupos de interés. Los líderes son responsables más que ante los ciudadanos ante los grupos que los sostienen. Otro componente relevante del pluralismo limitado es el partido único; asimismo, los gobernantes, salvo ciertas coyunturas, procuran la desmovilización; la ideología suele ser poco articulada. Juan Linz. "Totalitarian and Authoritarian Regimes" en F. Greestain y N. Polsby (eds.) *Handbook of Political Science*. Massachussets, Reading, 1975, tomo 3, pp. 264-267.

Partiendo de esta definición, el propio Linz distingue varios tipos de autoritarismo: burocrático-militar, estatal-orgánico o corporativo, autoritario de movilización posdemocrática y totalitario. Con algunos matices, nuestro caso de estudio corresponde al subtipo estatal-orgánico o corporativo. Quien mejor ha desglosado las características de este tipo de arreglo institucional o "corporativismo estatal" ha sido Philippe Schmitter: sistema de representación de intereses cuyas unidades constitutivas son organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias y funcionalmente diferenciadas. Tales categorías son reconocidas y admitidas (si no creadas) por el Estado, que les garantiza un monopolio de la representación dentro de las respectivas categorías a condición de que sean observados ciertos controles sobre la selección de los líderes y sobre la articulación de las demandas y el apoyo.

<sup>15</sup> Las estructuras típicas del Estado orgánico o corporativismo estatal son los sindicatos verticales, los parlamentos corporativos y el partido único. Philippe Schmitter. *Trends toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills-London, SAGE, 1979.

<sup>16</sup> Véase por ejemplo: W.A. Selcher (ed.) *Political Liberalization in Brazil*. Boulder-London, Westview Press, 1986.

<sup>17</sup> Un trabajo pionero en esta dirección es el de Kevin Middlebrook: *Political Liberalization in an Authoritarian Regime. The case of México*. San Diego, Center for U.S. Mexican Studies, 1985.

De la extensa literatura sobre el tema, recomendamos especialmente el artículo: Giuseppe di Palma. "Le transizioni democratiche in Europa Orientale. Una prospettiva comparata" en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año XX, núm. 2, agosto 1990, pp. 203-242.

negociado ampliamente y en igualdad de circunstancias entre los diversos actores y proyectos políticos, responde en sus características a los intereses identificados con el régimen, mismo que ha entrado en una fase de desequilibrio o abierta crisis que obligan a la élite política a flexibilizarlo para conservarse en el poder.

En esas circunstancias, el tipo de pluralismo político consentido por las estructuras de autoridad del régimen debe ser considerado como un pluralismo intermedio entre aquél limitado y no responsable propio de los regímenes autoritarios y aquél plenamente garantizado de las poliarquías. El pluralismo producto de un proceso de liberalización, que por lo mismo aquí denominaremos *pluralismo liberalizado*, al contrario de aquél que es producto de un proceso real de democratización, presenta aún obstáculos para su libre desarrollo y afirmación. Se trata de un pluralismo todavía restringido y no plenamente garantizado. En relación con el pluralismo limitado y no responsable propio de los regímenes no-democráticos. Por su parte, el pluralismo liberalizado muestra mayor autonomía y diversidad así como mayores posibilidades de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones.<sup>18</sup>

En situaciones de crisis política enfrentada con soluciones intermedias y dirigidas, el pluralismo liberalizado puede ganar gradualmente espacios y consensos sociales y acumular ciertos recursos efectivos o de influencia que pueden derivar en la emergencia en la arena política institucional de uno o más interlocutores del régimen hasta ese momento hegemónico, con la

<sup>18</sup> Más específicamente, por pluralismo liberalizado entendemos aquel pluralismo organizativo-relativo y medianamente institucionalizado consentido por y en un régimen autoritario o no democrático, producto de un proceso de ampliación de derechos civiles y políticos restringido e incompleto. Como tal, el pluralismo liberalizado siempre será limitado; es decir, el nivel de autonomía relativa de las organizaciones no será plenamente garantizado. En términos de Robert Dahl, el pluralismo es una condición de las poliarquías (término con el que este autor define a las democracias modernas caracterizadas por la presencia del pluralismo y competencia) y tiene que ver con la existencia de una pluralidad de pluralismo y competencia) y tiene que ver con la existencia de una pluralidad de organizaciones independientes y autónomas (Robert Dahl. *Op.cit.*, cap. 1). La condición de *pluralismo liberalizado*. Por su parte, confiere características distintivas a las organizaciones así consentidas, tal es el caso de los partidos políticos (organizaciones sociales que con mayor frecuencia son objeto de liberalización relativa a través de este proceso) y de la oposición en general. No está dicho que el pluralismo liberalizado no pueda superar sus límites impuestos y caminar hacia la democratización, pero también es cierto que el aumento de la autonomía relativa de las organizaciones (principalmente, partidos políticos, aunque también organizaciones sindicales), puede ser revertido, a veces drásticamente, cuando alcanza o supera dichos límites. El pluralismo liberalizado es pues una condición ambigua, ambivalente e incierta. Mayores elementos pueden encontrarse en: César Cansino. "Crisis autoritaria y liberalización política. El caso de México". Ponencia presentada en el Center for U.S. Mexican Studies, San Diego, California, marzo de 1990, mimeo.

peculiaridad de estar tanto legitimados como legalizados, pese a representar un proyecto antagónico o diverso al establecido. El hecho es que en ese momento la liberalización política como recurso político puede adquirir dinámica propia y, en alguna medida, dejar de responder a las expectativas originales. Puede llegar a ser disfuncional para el propio régimen. En tales circunstancias, la crisis política puede llegar a ser incontrolable para el Estado, cuyas opciones se reducen a dar marcha atrás en el proceso de liberalización suprimiendo todas o algunas de sus prerrogativas (como en el caso de Brasil entre 1975 y 1977), o dar paso a una negociación efectiva hacia una transición democrática, con lo que la liberalización se resuelve en democratización (opción que cada vez más parece caracterizar a la mayoría de los países de Europa Oriental). Un último desenlace posible, pero que parece explicarse sólo cuando el desequilibrio del régimen no ha sido lo suficientemente fuerte como para hacerlo vulnerable, bien puede ser definido como la consolidación de la liberalización; es decir, el congelamiento de una transición en una fase intermedia y claramente limitada. Es precisamente este tipo de desarrollo el que mejor da cuenta de la liberalización política en México de 1977 a la fecha.

Más específicamente, lo que puede observarse hoy en México no es ni la supresión de la liberalización, ni un proceso que se haya resuelto en democratización, como consecuencia del incremento de la movilización social conflictiva y el ascenso de una oposición ampliamente respaldada. Como veremos en este artículo, la disyuntiva actual del régimen político mexicano parece dárse entre: *a*) la manipulación ideológica y política del proceso de liberalización por parte del Estado, respetándose en buena medida las condiciones generadas con su puesta en marcha, previa estimación tanto del control y del mayor número de recursos políticos que en última instancia suge reteniendo, como de los costos a largo plazo que en términos de continuidad puede implicar una involución radical, o; *b*) generar una transición democrática efectiva articulada por la propia élite política con vistas a mantener una posición privilegiada en el nuevo arreglo institucional. Con todo, los acontecimientos más recientes en el país nos permiten aventurar que las élites en el poder se han inclinado por la primera de las opciones, pues aún constituye una respuesta funcional en la perspectiva de reconsolidación del régimen.

De la breve descripción de hechos referida, lo que emerge como significativo en orden a explicar la dinámica de la crisis política y del proceso de liberalización y, en esa medida, nos aproxima a una respuesta a los problemas teóricos abiertos con anterioridad, es la evolución del pluralismo

liberalizado y las rearticulaciones políticas que de ella derivan, sin descuidar, claro está, los muchos factores político-institucionales que están en el vértice de tales transformaciones.

En este marco de preocupaciones, el caso de México resulta una excelente opción para intentar responder las interrogantes abiertas. Como veremos, se trata de un proceso de liberalización política de larga duración, 1977 a la fecha, en el que pueden observarse avances y retrocesos en términos de garantías políticas y civiles concedidas. Asimismo, es posible detectar con alguna precisión distintos momentos de la crisis autoritaria —que van desde la aparición de los factores desestabilizadores hasta la reconsolidación del régimen— en relación con la evolución del pluralismo liberalizado.

### III. El régimen político mexicano: cambio y continuidad

En el contexto de América Latina, cuando la sombra del militarismo se posó en buena parte de su geografía, en México se mantuvieron las instituciones políticas civiles sin grandes desequilibrios. Posteriormente, en la primera parte de los años ochenta, aun cuando la agudización de la crisis económica hizo estragos en los niveles de vida de la población, no existieron manifestaciones masivas por parte de la sociedad civil que hicieran suponer un descenso considerable de la fidelidad política de las mayorías hacia las instituciones.

No debe suponerse, sin embargo, que un sistema político como el mexicano, de partido hegemónico, presidencialista, con pluralismo limitado y no plenamente garantizado, corporativo estatal, con elecciones no competitivas, y en un contexto de aguda recesión económica como la de los últimos años,<sup>19</sup> haya estado exento de presiones de diversa índole y magnitud: a) presiones en contra de la austeridad económica por parte de las clases

<sup>19</sup> Diversas han sido las tentativas teóricas de interpretación del régimen político mexicano. Una de las más autorizadas es sin duda la que se desprende de la tipología de partidos políticos y sistemas de partidos elaborada por Giovanni Sartori. De acuerdo con este autor, el régimen político mexicano es autoritario con un partido hegemónico y por consecuencia no-competitivo, y de naturaleza pragmática. En este sentido, no existe competencia formal o de facto por el poder; otros partidos pueden subsistir, pero como partidos satélites a los cuales no está consentido competir con el partido hegemónico en términos antagonistas y sobre bases paritarias. Asimismo, no existe ninguna sanción efectiva que obligue al partido hegemónico a "responder"; cualquiera que sea su política, el dominio del partido hegemónico no puede ser puesto en discusión. La condición "pragmática", por su parte, pone de relieve la ausencia de una ideología que legitime la subordinación de los otros partidos. Giovanni Sartori. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, 1976,

populares, b) presiones por más representación política por parte de los sectores medios y c) presiones por más intervención en política por parte de las élites de negocios e, indirectamente, los acreedores externos. No debe pensarse tampoco que la así llamada clase política mexicana se ha mantenido siempre cohesionada a su interior como signo de su continuidad. El Estado mexicano, por el contrario, periódicamente se ha encontrado atravesado por divisiones internas, fragmentado por intereses no siempre coincidentes, por ejemplo, en materia de política económica.<sup>20</sup> Se trata de fracturas que con frecuencia han roto el estado de equilibrio entre demandas, decisiones y apoyos, evidenciado deterioro en la eficacia decisional a nivel de la relación estructuras de autoridad-comunidad política, o una situación que desde cierta perspectiva teórica ha sido calificada como de crisis de gobernabilidad.<sup>21</sup>

Sin embargo, debe advertirse que estos signos inequívocos de desequilibrio del régimen no hicieron crisis sino hasta 1988, con motivo de las elecciones presidenciales más competidas y discutidas en la historia moderna de México, misma que evidenciaron una marcada fractura a nivel del pacto corporativo que le da sustento, así como los niveles de legitimidad y efectividad más bajos jamás registrados.

No obstante todo, después del sacudimiento político de 1988, las estructuras políticas del régimen se mantuvieron sin grandes cambios. Ciertamente, a la oposición en su conjunto le fueron reconocidos mayores espacios en la Cámara de Diputados en un porcentaje cercano al del PRI, con lo que vio

v. 1. Cabe señalar que una de las consecuencias inmediatas de la liberalización política implementada en México radica en el cuestionamiento de tal hegemonismo. Con todo, buena parte de los elementos aportados por Sartori siguen siendo plenamente reconocibles en el sistema político mexicano. Simultáneamente con esta interpretación, existen otras que ponen el acento en el carácter excluyente del pluralismo del régimen (Guy Hermet. "Las elecciones en los regímenes autoritarios. Bosquejo de un marco de análisis" en G. Hermet, A. Rouquié y J. Linz, *¿Para que sirven las elecciones?* México, FCE, 1982, pp. 23-28); en el control de la vida partidaria y promoción de oposiciones leales (Juan Linz. "Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios" en G. Hermet, A. Rouquié y J. Linz, *op. cit.*, pp. 92-138); o en la condición "partido de Estado" o "partido del gobierno" para distinguir este tipo de organismo político de los partidos políticos convencionalmente entendidos (Adolfo Gilly. "El régimen en su dilema" en *Nexos*. México, núm. 146, febrero de 1990, pp. 33-44).

<sup>20</sup> Jaime González Graf. "La crisis de la clase política" en *Nexos*. México, núm. 138, abril de 1989, pp. 33-40.

<sup>21</sup> Sobre este último punto puede verse, como un buen ejemplo de la orientación seguida por la investigación: R. Rose. "The Nature of Challenge" en R. Rose (ed.) *Challenge to Governance. Studies in Overloaded Politics*. Beverly Hills-London, SAGE, 1980. Un buen estudio aplicado al caso de México puede encontrarse en F. Danel. "Reforma del Estado: itinerarios y gobernabilidad" en R. Cordera, R. Trejo y J.E. Vega, *op. cit.*, pp. 303-317.

incrementadas sus posibilidades de influir en la vida política del país, pero en ningún momento, más allá del discurso oficial, el presidencialismo ha perdido atribuciones, ni el PRI ha dejado de ser hegemónico y en consecuencia partido del gobierno, ni el corporativismo estatal ha sido transformado en su verticalidad y formas de control, ni se ha dado lugar a un equilibrio real de los poderes, ni el pluralismo ha sido plenamente garantizado.

Lo que queremos subrayar aquí, en todo caso, es que pensar hoy la realidad mexicana en términos de democratización, es decir, en términos de una ampliación completa y reconocimiento real de derechos civiles y políticos, y de condiciones para la participación y el pluralismo garantizados previo acuerdo de las distintas fuerzas políticas actuantes, resulta todavía una quimera.

No es precisamente una paradoja, pero lo que estos datos contrastantes sugieren es la coexistencia de continuidad del régimen en términos del mantenimiento o permanencia de sus instituciones y de ausencia de cambios estructurales con crisis de esas mismas instituciones y estructuras políticas. Independientemente de los muchos aspectos que deben explorarse en la perspectiva de explicar esta coexistencia, lo que me interesa destacar aquí es la incuestionable capacidad del régimen de adaptarse o *flexibilizarse* ante las circunstancias cambiantes o frente a las amenazas provenientes de la comunidad política; es decir, una condición primordial de aquellas instituciones que según una autorizada definición han conquistado valor y estabilidad.<sup>22</sup> No existe pues paradoja. Por una parte, la crisis política con correctivos adecuados puede alargar indefinidamente la vida de las estructuras políticas previamente consolidadas (o fuertemente institucionalizadas). Por la otra, estabilidad no significa inmutabilidad en todo caso adaptabilidad.

Son precisamente estas consideraciones teóricas las que nos permiten interpretar un proceso de liberalización política como el registrado en México distinguiendo distintas fases de deterioro del régimen y/o de su eventual recuperación. En síntesis, crisis autoritaria y liberalización política de un

---

<sup>22</sup> Por "institucionalización" asumimos la conocida definición de Samuel Huntington: proceso por el cual organizaciones y procedimientos logran valor y estabilidad, lo cual se determina en función de su flexibilidad (capacidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes), complejidad (número y variedad de las unidades organizativas), autonomía (independencia respecto de otros reagrupamientos sociales) y coherencia (consenso interno sobre sus confines funcionales). S.P. Huntington. *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, pp. 25-36. Véase también mi artículo; "The Political Institutionalization Theory of S.P. Huntington. Twenty Yearse after *Political Order in Changing Societies*", Florence, European University Institute, 1990, mimeo.

régimen deben ser analizados en términos de cambio y continuidad, desequilibrio y adaptabilidad. En el caso que nos ocupa, el régimen político mexicano ha visto un proceso de liberalización política de 1977 a la fecha.<sup>23</sup> Durante este tiempo, la persistencia del régimen ha sido menor o mayormente estable o de abierto desequilibrio. De 1977 a 1988 fueron generándose las condiciones que llevarían al régimen a vivir la fase más crítica de su desarrollo. En ese sentido, la crisis autoritaria la entendemos aquí como una más de las fases de desarrollo de un régimen susceptible de aislarse analíticamente, como pudieran ser la consolidación, la transición o la caída. A su vez, la crisis autoritaria presenta distintos momentos y redefiniciones. En presencia de una liberalización política, tales momentos quedan establecidos principalmente por la evolución y efectos del propio proceso de apertura política.

Así, la apertura política iniciada a finales de los setenta en México debe ser entendida como un proceso a través del cual el Estado ha venido concediendo gradualmente algunos derechos políticos y civiles en dirección democrática, pero en una línea de organización, en consecuencia, sólo se explica en presencia de sensibles transformaciones en tales amenazas la continuidad del régimen. En suma, revela un efectivo nivel de deterioro del régimen. Por extensión, la aparente estabilidad del sistema político mexicano durante los últimos 15 años no encuentra su explicación en la ausencia de desequilibrio abierto y/o de crisis política, sino en el proceso de liberalización política implementado desde entonces, proceso adaptativo cuyos efectos también explican la dinámica del desequilibrio o la crisis autoritaria en términos de su agudización o mantenimiento dentro de ciertos límites.

De manera indicativa, relacionando las variables crisis política y liberalización política es posible reconocer tres momentos definitorios del proceso que examinamos: *a*) de la persistencia estable a la persistencia inestable (1968-1977); *b*) de la persistencia inestable a la crisis autoritaria (1977-1988); *c*) de la crisis autoritaria a la reconsolidación del régimen (1988-1991). A partir de esta periodización, intentaremos en lo sucesivo describir la dinámica de la crisis autoritaria y el proceso de liberalización en México.

---

<sup>23</sup> No desconocemos que antes de esta fecha se habían presentado distintas reformas electorales y políticas aisladas. Pero se coincidirá con nosotros en que ninguna de estas aperturas tuvo las repercusiones y consecuencias que la Reforma Política implementada durante el gobierno de José López Portillo. Cuestión que se analiza en el próximo apartado.

En nuestras conclusiones señalaremos algunas perspectivas futuras que se desprenden de tal análisis. Cabe señalar que nuestra descripción no pretende ser exhaustiva, pues un análisis detallado rebasaría la magnitud de este artículo. Nuestro interés es simplemente reconocer aquellos elementos del proceso que permiten una interpretación como la sugerida línea arriba.

#### **IV. Crisis autoritaria y liberalización política en México**

De 1968 a 1977, el régimen político mexicano experimentó profundas transformaciones y cuestionamientos en sus confrontaciones con la sociedad civil, que significarían el fin de su persistencia estable mantenida durante más de 40 años, y su ingreso en una fase de franca inestabilidad y/o desequilibrio cuyos signos comenzaron a hacerse evidentes de manera intermitente. 1968 bien puede ser calificado como el año que marcó el fin de la consolidación del régimen político mexicano. En este año, con la terrible represión al movimiento estudiantil, el cual sintetizaba el reclamo de los más diversos sectores del país contra el hegemonismo del régimen y por mayores sectores del país contra el hegemonismo del régimen y por mayores garantías para la participación y el disenso, quedó en evidencia el rostro autoritario del régimen y marcó el ascenso gradual de muy diversas formas de protesta y lucha, tanto en fábricas, escuelas y colonias, como a nivel de guerrilla urbana y rural. Estas nuevas condiciones, alimentadas por un proyecto económico que había mostrado su incapacidad para distribuir la riqueza en una forma equitativa o para frenar la acelerada pauperización y marginalización de amplios sectores de la población, exigieron del gobierno un renovado discurso populista así como mayor sensibilidad para integrar a la vida económica y política a las clases medias y a los sectores intelectuales. Esta política populista y apertura conciliadora caracterizó prácticamente todo el periodo de gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Pero no fue suficiente para revertir el estado de desequilibrio político que había heredado de su antecesor en el poder.

Simultáneamente con estos acontecimientos que refieren el ascenso de la movilización social conflictiva y/o de signo anti-régimen, el gobierno de Luis Echeverría vio agravarse las fracturas al interior de la coalición dominante o pacto corporativo que daba sustento al régimen. En particular, la eficacia decisional del gobierno fue abiertamente cuestionada por el sector empresarial de mayor influencia, con lo que se intensificaban las líneas de conflicto al interior del régimen así como el desequilibrio político. De esta manera, en 1976, el nuevo presidente de la República, el licenciado José

López Portillo, asumió el gobierno en condiciones sumamente deterioradas no sólo en términos económicos y sociales, sino principalmente políticos. La fase de persistencia inestable en que había entrado el régimen obligaba a medidas políticas sustantivas e imaginativas o dejar la puerta abierta al agravamiento de la crisis política con una posible salida autoritaria violenta, sumándose el país así a las diversas dictaduras latinoamericanas burocrático-autoritarias.<sup>24</sup> En estas circunstancias, en 1977 el gobierno de López Portillo somete a la consideración de los cuerpos legislativos una iniciativa que debería modificar considerablemente las leyes vigentes en materia de organizaciones políticas y procesos electorales. En poco tiempo, la iniciativa gubernamental sería conocida como la Reforma Política, la cual tendría una primera prueba en las elecciones de 1979 para renovar el parlamento.<sup>25</sup>

La segunda fase que aquí describiremos, de 1977 a 1988, puede ser considerada como de persistencia inestable del régimen que dará lugar a la peor crisis política jamás experimentada. Esta fase comienza precisamente con la aprobación de la reforma política y concluye con las elecciones presidenciales de 1988, que pusieron en grave peligro la continuidad del régimen.

Como es sabido, de 1940 a 1976 el régimen político mexicano experimentó pocos y aislados cambios. No fue sino hasta el gobierno de José López Portillo (1976-1982) que se planteó una reforma administrativa y política que en términos formales abrió la posibilidad de mayores transformaciones.<sup>26</sup>

Por lo que respecta a la reforma administrativa, que consideramos importante referir pues por varios motivos constituye un complemento de la reforma política en la búsqueda del gobierno de neutralizar el conflicto por vías institucionales, se concebía como un medio para promover la participación conjunta del gobierno, los empresarios y las organizaciones de los trabajadores en la formación de las políticas gubernamentales. A nivel dis-

<sup>24</sup> Como es sabido, esta definición fue desarrollada por Guillermo O'Donnell en su obra ya clásica: *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South America Politics*. Berkeley, Institute of International Studies/University of Berkeley, 1973 y 1979.

<sup>25</sup> La bibliografía sobre la Reforma Política es amplísima. Entre otros muchos títulos recomendamos los siguientes: Alberto Azis y Jorge Alonso, *Reforma Política y deformaciones electorales*. México, CIESAS, Cuadernos de la Casa Chata, 1984; Octavio Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI, 1980; Kevin Middlebrook "Political Change and Political Reform in an Authoritarian Regime. The case of México", Washington, Wilson Center, Latin American Program, Working Paper 103, 1981.

<sup>26</sup> Véase: Matilde Luna, "Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970" en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, 1983, pp. 453-468.

cursivo, un programa como éste revelaba sobre todo la necesidad de restablecer las alianzas tradicionales bajo la tutela del gobierno, con el objetivo implícito de evitar una profundización desestabilizadora de las líneas de conflicto a nivel del régimen.

Como dijimos antes, en los años precedentes a la implementación de la reforma política diversas circunstancias y gestiones gubernamentales había amenazado la estabilidad del régimen imponiendo disyuntivas inéditas de rearticulación. Las diferencias al interior de la clase política como consecuencia de la violenta intervención del Estado para resolver el conflicto estudiantil de 1968, la ruptura de la unidad burocrático-corporativa debido a la política económica de austeridad implementada, y la ruptura entre el gobierno y los empresarios durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez debido a la política populista que prometió implementar, volvieron imperiosa una redefinición y flexibilización del régimen. En síntesis, más allá de los propósitos oficiales o divulgados a la opinión pública, las reforma administrativa y política buscaban reunificar a la coalición dominante y neutralizar institucionalmente el impacto de la movilización social conflictiva, que comenzó a revelar niveles de combatividad y contestación por los grupos para la persistencia del régimen: sindicalismo independiente, guerrilla urbana y campesina, lucha de colonos, etcétera.<sup>27</sup>

En conclusión, la liberalización política implementada a finales de los setenta confirma un primer nivel de deterioro del régimen: persistencia inestable en términos de las fracturas que mostraba el pacto corporativo fundante y sostenedor del régimen; crisis de legitimidad evidenciada, entre otras cosas, por el creciente abstencionismo ante elecciones sin opciones ni oposiciones reales (recuérdese por ejemplo que para las elecciones de 1976, el único candidato presidencial fue el del partido oficial); y riesgo de desestabilización evidenciado por las movilizaciones sociales conflictivas. No obstante todo, la hábil intervención gubernamental para tratar de conjurar institucionalmente las amenazas de tales circunstancias, revela el mantenimiento de un nivel considerable de institucionalización del régimen y de un margen de eficacia decisional suficientemente consistente como para dirigir el proceso de apertura.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Véase: Octavio Rodríguez Araujo, *La Reforma Política... cit.*, cap 1.

<sup>28</sup> Véase: Francisco Gil Villegas, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo" en C. Cansino, R. Maggi y H. Zamitiz (comps.) *La ciencia política en México. Estado actual y perspectivas*, México, CECIP/FCPyS, 1986, pp. 286-302.

Por otra parte, la liberalización política puso en la escena electoral a nuevas y viejas agrupaciones políticas (algunas marginadas de toda participación por más de cuarenta años) que aceptaron la vía electoral para promover el cambio de régimen. Usando como indicadores los resultados de las elecciones presidenciales de 1982, las fuerzas políticas que, aparte del partido gubernamental, emergieron con algún respaldo relativamente significativo fueron: el Partido Acción Nacional (que durante muchos años mantuvo una oposición leal al PRI y que en la geografía política del país debe ubicarse a la derecha del partido oficial), el Partido Socialista Unificado de México (la difusión de diversas agrupaciones de izquierda, incluido el antiguo Partido Comunista Mexicano).<sup>29</sup>

En cuanto a las características de la Reforma Política habría que subrayar sólo su carácter todavía limitado y restrictivo. Así por ejemplo, la nueva ley seguía concediendo amplias prerrogativas al gobierno y al partido oficial en los colegios electorales dictaminadores, garantizando al PRI la mayoría e el legislativo. Asimismo, la nueva ley electoral no alteraba en absoluto el desequilibrio real entre los poderes ejecutivo y legislativo. Aunado a todo ello, prevalecieron muchas de las prácticas clientelistas de promoción del voto y con frecuencia fueron impugnados fraudes electorales por parte de la oposición.<sup>30</sup>

En términos de los efectos esperados y de la funcionalidad de la reforma política en el marco de objetivos perseguidos con su puesta en marcha, proponemos distinguir dos momentos específicos: *a*) de 1977 a 1984, donde la liberalización política fue plenamente funcional al régimen y, *b*) de 1985 a 1988, donde tal funcionalidad comenzó a vulnerarse hasta agravar la crisis política.

Por lo que respecta al primer momento, salvo en casos aislados a nivel municipal y regional, las principales elecciones federales de los partidos alentó un ligero ascenso de la participación ciudadana y motivó a las diversas organizaciones de oposición a perfeccionar sus formas de organización social en busca de apoyos. El pluralismo político consentido por el régimen permitió el surgimiento de una vida política más intensa, al tiempo que buena parte de las confrontaciones que antes no tenían manera de canalizarse

<sup>29</sup> Véase: Rogelio Ramos Oranday: "Oposición y abastencionismo en las elecciones presidenciales" en Pablo González Casanova (coord.) *Las elecciones en... cit.*, pp. 163-193.

<sup>30</sup> Arnaldo Córdova, "La Reforma Política y la transición democrática en México" en *Cuadernos de Nexos*; México, núm 2, septiembre de 1988, pp. VIII-X.

institucionalmente, establecieron lazos con las fuerzas políticas emergentes con la esperanza de dirigir al Estado sus demandas. En síntesis, la reforma política fue funcional a los objetivos del régimen. Al tiempo que el incremento electoral y la existencia de oposiciones reforzaban la legitimidad de las instituciones, la liberalización, en tanto limitada y controlada, no puso en mayores aprietos al gobierno. A través de sus estructuras de dominación, el presidencialismo y el partido corporativo, y del control de los aparatos económicos y políticos, el Estado garantizaba su permanencia, aunque la existencia de fracturas en la coalición dominante no habían sido revertidas del todo ni conjuradas muchas de las condiciones que habían condicionado el estado inestable del régimen.

Paulatinamente, debido a que tales condiciones no sólo no habían sido revertidas sino que se incrementaban dada la agudización de las crisis económica a partir de 1982 y el mal desempeño gubernamental en materia de política económica, y debido al hecho de que las sucesivas elecciones habían confirmado una y otra vez las pocas posibilidades de la oposición de afirmarse electoralmente en condiciones igualitarias y plenamente garantizadas, la funcionalidad del proceso de liberalización comenzó a deteriorarse hasta representar una seria amenaza a la persistencia del régimen. Dicho periodo puede ubicarse entre 1985 y 1988.

De 1985 a 1988, el régimen político mexicano experimenta una nueva fase de agudización y la liberalización política comienza a ser disfuncional para el régimen. En un contexto de profunda recesión económica como la experimentada durante esos años, no se hicieron esperar nuevas expresiones de descontento por parte de los sectores medios y populares, al tiempo que el descenso de la eficacia decisional en materia económica intensificaba las fracturas al interior de la coalición fundante del régimen.<sup>31</sup> En el ámbito institucional abierto por la liberalización política, como veremos, las elecciones para gobernador en algunos estados de la República mostraron el bajo nivel de legitimidad del partido oficial así como el endurecimiento o cerrazón del gobierno ante algunos reclamos de triunfos electorales por parte de la oposición.

Para el final del sexenio de José López Portillo, las diversas tentativas gubernamentales tendientes a promover la reunificación de la coalición

---

<sup>31</sup> Carlos Pereyra, "Los efectos políticos de la crisis" en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (Coords.) *México ante la crisis*, México, Siglo XXI, 1985, pp. 207-220.

dominante terminaron por explotar con motivo de la nacionalización de la banca en septiembre de 1982. Políticamente, esta medida tuvo dos efectos inmediatos: nuevas fricciones entre el gobierno y la burguesía, en esta ocasión la burguesía financiera y reconquista temporal de algunos sectores populares, pues el acontecimiento fue propalado como una afirmación del carácter nacionalista, popular y revolucionario del Estado mexicano.<sup>32</sup>

Como señalan algunos analistas, ante la disyuntiva de recuperar la confianza de los sectores financieros y ante las presiones de los acreedores internacionales, el gobierno de Miguel De La Madrid (1982-1988) implementó una política económica de corte neoliberal basada en la reprivatización de la economía y en la renegociación de la deuda externa.<sup>33</sup> En los hechos, dicha política económica significó mayor austeridad y agravamiento de las condiciones de vida de cada vez más amplios sectores de la población, amén de que nunca pudo revertir los niveles de la crisis económica, cuyo punto de inflexión se había manifestado tiempo atrás con la caída internacional de los precios del petróleo.<sup>34</sup>

En este contexto, la liberalización política, comenzó a operar negativamente para el régimen, pues en las elecciones para gobernador en algunos estados del norte del país, quedó claramente evidenciado el bajo nivel de legitimidad del PRI gobierno. Ante el fortalecimiento de la oposición, en particular del PAN, en algunos estados de Chihuahua fue puesto en entredicho el triunfo del partido oficial, generándose conflictos y movilizaciones contra las prácticas fraudulentas y por el desconocimiento de las elecciones.<sup>35</sup>

Más allá, del ámbito electoral, uno de los indicadores más claros del deterioro alcanzado por el régimen en términos de legitimidad e incluso de eficacia decisional, lo constituyeron los actos espontáneos y autónomos de organización de la sociedad civil en la Ciudad de México con motivo de los

<sup>32</sup> Para mayor información sobre las implicaciones de la nacionalización de la banca puede consultarse: Carlos Tello, *La nacionalización de la banca*, México, Siglo XXI, 1984; Alonso Aguilar, Fernando Carmona, et al., *La nacionalización de la banca. La crisis y los monopolios*, México, Nuestro Tiempo, 1982.

<sup>33</sup> Véase: Miguel Basáñez, *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 69-94.

<sup>34</sup> Véase: Esthela Gutiérrez Garza (coord.) *Testimonios de la crisis. Los saldos del sexenio 1982-1988*, México, Siglo XXI UAM Iztapalapa, 1990.

<sup>35</sup> Juan Molinar Horcasitas, "Regreso a Chihuahua" en *Nexos*, México, núm 111, marzo de 1987, pp 21-32.

désastres provocados por los terremotos de septiembre de 1985. El hecho ha sido interpretado acertadamente por un conocido articulista como un rebasamiento del Estado en sus funciones y atribuciones originales.<sup>36</sup>

En conclusión, de 1985 a 1988 fueron generándose paulatinamente las condiciones que llevarían al régimen político mexicano a vivir el momento más crítico de su historia. A los hechos referidos debe sumarse el movimiento estudiantil de 1987 que resucitó antiguas demostraciones masivas de lucha y estremeció a la opinión pública nacional.<sup>37</sup>

En el marco de la periodización de la liberalización política que hemos propuesto, 1988 constituye el momento más crítico del régimen político mexicano, el momento en que la liberalización política se mostró claramente disfuncional para el régimen y en el que por primera vez el cambio político en vía democrática se percibió al menos como una posibilidad.

Durante el proceso electoral de 1988, el pluralismo liberalizado se transformó en antagonista legitimado del régimen y portavoz de un proyecto democratizador altamente respaldado. En alguna medida, las características que asumió la oposición tienen su origen en las propias fracturas del régimen. En 1987, una fracción progresista del PRI, promotora de una democratización del partido gubernamental y cuestionadora del régimen por el tipo de políticas antipopulares implementadas, se escinde del partido (en algunos casos debe hablarse de expulsión) pasando a la oposición activa. A partir de este momento y hasta las elecciones de 1988 se abre un proceso de convergencia de partidos de diversas orientaciones, de izquierda y democráticos, de movimientos sociales, e incluso de sectores y representantes políticos antes vinculados con el PRI, en torno a la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas, quien reclama la recuperación del proyecto social original de la Revolución Mexicana.<sup>38</sup> Como es ampliamente sabido, las elecciones de 1988 delinearón tres grandes fuerzas políticas: a) la del partido en el poder, b) el neocardenismo, representado electoralmente por la alianza Frente Democrático Nacional-Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y c) el neopanismo.

<sup>36</sup> Carlos Monsiváis, *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*, México, ERA, 1987, p. 13.

<sup>37</sup> Véase. César Cansino, "La relación Estado- Universidad en México y sus transformaciones" en *Crítica Jurídica*, Universidad Autónoma de Puebla, núm 6, 1987, pp. 163-180.

<sup>38</sup> Una interpretación interesante sobre las implicaciones de tales procesos de convergencia puede encontrarse en: J. Alonso. "El papel de las convergencias de los movimientos sociales en los cambios del sistema político mexicano". Trabajo presentado en el encuentro: "Futuros alternativos en México" Center for U.S. Mexican Studies, University of California, San Diego, marzo 1988.

Este nuevo escenario político bien puede ser expresado e interpretado en orden a dos factores fundamentales. Revela un real deterioro de las fuerzas tradicionales del Estado y en particular del sistema corporativo, ahondando las diferencias al interior de la coalición dominante. En efecto, como diversos analistas han advertido, la estructura corporativa del partido oficial no fue ya garantía para articular el apoyo electoral de todos sus agremiados. En segundo lugar, constituye un resultado del crecimiento y reforzamiento de diversos grupos sociales como antagonistas políticos del gobierno.<sup>39</sup>

Más específicamente, la distancia entre el gobierno, la burocracia, los sectores obrero, campesino y popular organizados a través del partido oficial, y las distintas fracciones de empresarios, como actores centrales de la coalición dominante, se incrementó considerablemente. La fractura del PRI en 1986-87 puso en evidencia la polarización de la clase política. Otro tanto puede decirse de la división entre la burocracia sindical y el gobierno con motivo de la nominación como candidato presidencial del PRI de Carlos Salinas de Gortari, claro representante del continuismo en materia de política económica y vocero de un proyecto de modernización que en alguna medida implicaba en la práctica, para ser congruente, redefinir las formas tradicionales de relación y conformación de las asociaciones gremiales, con lo que se afectarían —en el sentir de algunos líderes— intereses creados en su seno. En términos de estrategias políticas, por su parte, se acentuaron las diferencias entre, utilizando una conocida terminología, los “duros” y los “moderados”, o entre los “políticos” y los “tecnócratas”.<sup>40</sup>

Finalmente, las elecciones de 1988 no sólo pusieron en la escena política una nueva distribución de los recursos electivos, sino que la movilización de la oposición le permitió a ésta concentrar importantes recursos de influencia producto de la movilidad política generada por la fractura de la coalición dominante. Así por ejemplo, el PAN vio incrementados sus recursos políticos gracias al apoyo de importantes representantes del sector empresarial, sin desconocer tampoco el significativo apoyo de importantes representantes del sector empresarial, sin desconocer tampoco el significativo apoyo, a veces

---

<sup>39</sup> Véase por ejemplo: J. Sánchez Susarrey, “Sobre la transición democrática” en *Vuelta*, México, núm 155, octubre de 1988, p. 59.

<sup>40</sup> Véase. Leonardo Valdés y Gabriel Gaspar, “Continuidad y cambio del bloque en el poder de México” en *Iztapalapa*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, año 8, núm 16, julio-diciembre de 1988, pp. 35-56.

abiertamente expresado, de la Iglesia.<sup>41</sup> La coalición cardenista, por su parte, atrajo el apoyo de los sectores medios y populares y de una buena parte del gremialismo independiente e incluso oficial. Pero más significativo aún, concentró el apoyo de algunas fracciones del sector público y, de manera difusa, del ejército. Asimismo, las diversas causas sociales cuyas movilizaciones vieron su mayor intensificación durante esos años: la lucha de los estudiantes, del sindicalismo independiente, de los colonos, etcétera, encontraron en el cardenismo una vía de expresión y reclamo articulado.<sup>42</sup>

La dinámica de la crisis autoritaria se revela en este punto con relativa claridad, la liberalización política operó como recurso para enfrentar el desequilibrio que caracterizó al régimen político mexicano a partir de 1968. En esa lógica, el espacio institucional *flexibilizado* por el gobierno, el electoral, fue tan sólo aquél mucho más controlable en el corto plazo, dejando intactas las estructuras centrales para la permanencia del régimen. La liberalización política, sin embargo, alentó nuevas actitudes y prácticas políticas, y en un momento de su desarrollo contribuyó a vulnerar la estabilidad de las mismas estructuras que se trataban de preservar, intensificando el desequilibrio del régimen o el nivel de la crisis autoritaria.

A tres años de distancia de estos acontecimientos, el rumbo seguido parece orientarse en una dirección marcadamente distinta a la del cambio de régimen. Hoy en día existen claros indicadores que nos llevan a la conclusión de que si ha existido una transición política en México, definida por los distintos momentos de la liberalización política implementada, ha sido desde un régimen de partido hegemónico a su funcionalización, pero donde la liberalización política ha alentado la posibilidad de mayores transformaciones.

## V. Transición desde un régimen autoritario hacia su reconsolidación

Una vez dados a conocer los resultados extraoficiales de las elecciones de 1988, empezó a vislumbrarse la posibilidad de un acuerdo entre el gobierno y las fuerzas emergentes y demás actores políticos que abriera la puerta a una efectiva democratización de las estructuras políticas. Nunca antes en la

<sup>41</sup> Véase por ejemplo: Uriel Jarquín Gálvez, "El PAN y el sistema político mexicano" en *Sociología*, México, UAM-Azcapotzalco, año 4, núm 11, septiembre-diciembre de 1989, pp. 87-98.

<sup>42</sup> Véase por ejemplo: Juan Pablo Sandoval, "La emergencia del neocardenismo" en Jaime González Graff, *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político mexicano*, México, Diana/IMEP, 1989, pp. 159-172.

historia moderna de México se estuvo más cerca de este acontecimiento, pero el acuerdo jamás se concertó. Dos explicaciones inmediatas pueden esgrimirse. En primer lugar, dada la alta institucionalización del régimen y su aún mayor acumulación de recursos políticos y coercitivos, el agravamiento de la crisis autoritaria no colocó al gobierno en una posición altamente vulnerable y de negociación, aunque sí de mayor cautela. Del lado de la oposición, por su parte, podía esperarse un gradual debilitamiento y desarticulación del neocardenismo, pues pasadas las elecciones se desvanecía el factor que permitió reunir a fuerzas y organizaciones políticas tan heterogéneas, lo cual fue ulteriormente confirmado por las muchas dificultades que el neocardenismo encontró para constituirse en un partido unificado (el Partido de la Revolución Democrática). En segundo lugar, la oposición, fuertemente legitimada con las elecciones, optó por actuar en los espacios que el régimen dejaba abiertos, radicalizando sus posiciones —en particular cuestionando la legitimidad del presidente electo—, pero consciente de que existían ciertos límites que sus recursos de fuerza aún no le permitían intentar trascender, a riesgo de suscitar respuestas violentas por parte del gobierno.

Amén de estos factores, existen otros indicadores más recientes que nos permiten concluir que la agudización de la crisis autoritaria vivida en 1988 no se tradujo en lo inmediato en una transición democrática, aunque sí reveló el interés nacional por su consecución. Si hablamos de transición política en México originada en la agudización de la crisis de su régimen político, los hechos revelan que se trata de una transición desde un régimen de partido hegemónico hacia su reconsolidación, pero donde la liberalización política implementada (que en este caso marca las etapas de la hipotética transición) ha puesto en escena la posibilidad incierta y claramente parcial hacia un régimen de partido dominante.<sup>43</sup> De hecho, en el ámbito regional, dicha posibilidad ha encontrado algunos iniciales y todavía aislados espacios de materialización, como es el caso del reconocimiento del triunfo electoral del PAN en las elecciones para gobernador en Baja California en 1989,

---

<sup>43</sup> Cfr.: Juan Molinar Horcasitas, "Hacia un cambio en el sistema de partidos" en *Estudios Políticos*, México, ERA, núm. 56, enero-abril de 1989, pp. 64-84; José María Calderón, "Las elecciones del 6 de julio de 1988, pp. 6-11. Cabe señalar que la terminología empleada en esta clasificación corresponde a la proporcionada en una nota anterior relativa a los sistemas de partido de Giovanni Sartori. Es así que, a diferencia del sistema de partido hegemónico, el sistema de partido dominante sí es competitivo y plenamente garantizado, aunque fuertemente dominado por uno de los partidos en competición.

reconocimiento que a su vez ha redituado favorablemente en la legitimación del nuevo presidente de la República.<sup>44</sup>

En términos teóricos, la hipótesis que sustenta esta interpretación es la siguiente: El agravamiento de la crisis autoritaria puede dar lugar a cualquiera de los siguientes desenlaces: *a)* la reconstitución de la coalición dominante y reconsolidación del régimen, *b)* el hundimiento del régimen y, *c)* transición continua o democratización pactada.<sup>45</sup> El que se camine en una u otra de estas direcciones depende de diversos factores, entre los que destacan: el grado de institucionalización del régimen autoritario, el fortalecimiento o debilitamiento de la capacidad de presión política de los interlocutores anti-régimen, las presiones internacionales y la disposición al acuerdo y a la negociación por parte de los actores políticos.

En el caso de México, el primero de los derroteros mencionados parece afirmarse cada vez más sobre los restantes. Por una parte, en ningún momento el gobierno ha visto descender su control sobre los aparatos del Estado y de la economía, así como su influencia y control sobre los medios de comunicación y de formación de la opinión pública.<sup>46</sup> De igual manera, el presidencialismo se ha fortalecido claramente en términos de liderazgo y legitimidad.<sup>47</sup> Así por ejemplo, las sorpresivas medidas tomadas por el ejecutivo al poco tiempo de su instalación en materia de corrupción sindical, le dieron cierta credibilidad inicial. En materia de política económica, por su parte, tanto la maquillada renegociación de la deuda externa en 1989, como el así llamado "Programa de Solidaridad" en beneficio de las clases más necesitadas del país (independientemente de sus muchas implicaciones políticas), le han valido a Salinas de Gortari algún respaldo popular. Ciertamente, la crisis económica y sus efectos son percibidos aún negativamente, pero las políticas implementadas han alentado algunas esperanzas. En el terreno político, las expectativas

<sup>44</sup> Véase: Carlos Martínez Assad. "Baja California al filo de la democracia" en *Cuadernos de Nexos*, México, agosto de 1989, p. IX.

<sup>45</sup> Leonardo Morlino, "Autoritarismo" en Gianfranco Pasquino (ed.) *Manuale di Scienza della Politica*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 137-185.

<sup>46</sup> Sobre el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales en México recomendamos la lectura del capítulo V del libro: J.F. Leal, J. Peschard y C. Rivera. *Las elecciones federales de 1988 en México*, México, FCPyS-UNAM, 1988, pp. 235-276 (en particular la presentación de Luis Alberto de la Garza). Asimismo, recomendamos el artículo: Adrián de Garay y Laura Moya, "Aproximaciones al estudio de la opinión pública y la prensa. Las campañas electorales de 1988" en *Sociológica*, UAM-Azcapotzalco, año 4, 11, septiembre-diciembre de 1989, pp. 151-174.

<sup>47</sup> Véase por ejemplo: Francisco Gil Villegas, "Legitimidad y modernización política en México" en *Examen*, núm 4, 1989.

generadas tanto por la así llamada "reforma del Estado" como por el proyecto modernizador del actual gobierno han sido fundamentales para restablecer las lealtades en torno a la figura presidencial. Después del cisma político de 1988, se han dado pasos significativos hacia la reconstitución de la coalición dominante. Pese a las líneas de conflicto que aún pueden percibirse entre el gobierno y los sectores empresariales o entre el gobierno y la burocracia sindical y priísta, o incluso al interior de la propia clase política, las polarizaciones se han debilitado sensiblemente, y parecen prevalecer sin grandes modificaciones las formas tradicionales de interrelación y alianza en torno al presidente.

Por lo que respecta a la oposición, independientemente de los muchos factores institucionales que aún obstaculizan su consolidación, su capacidad de presión e influencia política se ha debilitado considerablemente. Por una parte, principalmente en el caso del PRD y en menor medida del PAN, la oposición ha encontrado serias dificultades tanto organizativas cuanto estructurales para afirmar su vinculación con los sectores populares y sus demandas. Por la otra, en el caso del PRD, la diversidad de corrientes ideológicas que participan a su interior no siempre han podido ser conciliadas fructíferamente, lo cual se refleja en la ambigüedad de muchos de sus estatutos y programas básicos. A nivel institucional, la participación de la oposición en las cámaras legislativas ha sido significativa, pero sólo como contrapeso de las iniciativas del ejecutivo y del partido oficial. Más allá de ello, las posibilidades de incidencia de la oposición a nivel decisonal siguen siendo mínimas. El mejor ejemplo de ello, lo constituye la aprobación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), donde las posiciones más radicales no tuvieron mayor repercusión. Como consecuencia de ello, el nuevo reglamento en materia electoral sigue presentando ambigüedades e irregularidades que representan serios obstáculos para la afirmación de la oposición y de la imparcialidad de los procesos electorales.<sup>48</sup>

Entre los factores políticos que obstaculizan el desarrollo de la oposición en su conjunto, no resulta desestimable la hipótesis de que la propia refuncionalización del régimen contempla como uno de sus escenarios a largo plazo un bipartidismo funcional con el PAN partido que durante muchos años

---

<sup>48</sup> Véase por ejemplo: José Woldenberg, "COFIPE: mejores equilibrios" en *Política*. Suplemento de *El Nacional*, México, 15 de agosto de 1990, pp. 3-4.

representó una oposición leal al partido hegemónico,<sup>49</sup> y donde las posibilidades de la oposición del centro-izquierda serían prácticamente inexistentes. Algunos indicadores en esta dirección bien podrían estar representados por la reciente alianza PRI-PAN con motivo de la aprobación del COFIPE, o por el hecho de haberse reconocido el triunfo del PAN en Baja California al tiempo que se cerraban espacios al PRD en Michoacán, en sus respectivas contiendas electorales a nivel estatal durante 1989.

Por lo que respecta a los dos últimos indicadores de la continuidad del régimen —la presión externa y la disposición a la negociación—, los hechos resultan particularmente elocuentes. A diferencia de otras transiciones democráticas donde la presión internacional ha jugado un papel determinante, ya sea desacreditando al régimen autoritario o imponiendo sanciones económicas importantes, en el caso de México ninguna de estas manifestaciones ocurrieron. Por una parte, el plan económico del nuevo gobierno ha sido saludado favorablemente por los Estados Unidos, mejorándose incluso el deterioro de las relaciones bilaterales. Por la otra, el reconocimiento de una situación política inédita en el país así como de la superación del régimen de partido “prácticamente único” según palabras del presidente electo en 1988,<sup>50</sup> fue saludado por la comunidad internacional como el mejor indicador de la democratización del país.<sup>51</sup> Por lo que respecta al último indicador, ya tuvimos ocasión de referir la no concretización de un acuerdo global entre las diversas fuerzas políticas existentes. Resulta elocuente en este sentido, la negativa por parte del régimen de arribar por unanimidad a una nueva ley electoral en 1990.

La referencia a estos hechos permite descartar las hipótesis tanto del hundimiento del régimen como de la transición continua. Sin embargo, aún parecen insuficientes para hablar de una reconsolidación del régimen autoritario. Para caracterizar una hipótesis en este sentido nos referiremos a continuación a un par de consideraciones finales: *a)* los límites y posibilidades del cambio político y *b)* los alcances de la liberalización política.

La reflexión sobre los límites y posibilidades del cambio político en un régimen de partido hegemónico pasa necesariamente por el análisis de la

<sup>49</sup> Véase por ejemplo: Soledad Loaeza, *El llamado de las urnas*, México, Cal y Arena, 1989, en particular el capítulo titulado: “EL PAN”: de la oposición leal a la impaciencia electoral”, pp. 241-272.

<sup>50</sup> Este discurso de Carlos Salinas de Gortari se reproduce como anexo en el libro: Jaime González Graff., *Las elecciones de... cit.*, pp. 327-328.

<sup>51</sup> Véase: Lorenzo Meyer (comp.) *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990.

compleja relación Estado-partido. Existe consenso en señalar que para tales regímenes, a diferencia de la situación que se presenta en las transiciones desde regímenes burocrático-autoritarios,<sup>52</sup> el impedimento real o principal obstáculo para caminar a transformaciones sustantivas radica en el estrecho vínculo Estado-partido que da sentido a todo el articulado político y social del régimen.<sup>53</sup> En el caso de México la constatación de la continuidad de tal nexo es ciertamente fundamental para entender la reconsolidación del régimen, pero, como veremos, no exclusiva. Como es sabido, en tanto partido del gobierno, el PRI cumple ciertas funciones básicas para la conservación del régimen. Más que un partido en el sentido convencional del término, constituye una representación organizada de determinados intereses y concepciones sociales cuya relación con el ejecutivo es de subordinación. A través del partido, el régimen obtienen el control y sometimiento de los sectores fundamentales del país. El corporativismo es por ello estatal y reproduce una lógica vertical de relaciones clientelistas, donde se intercambian apoyos y lealtades.<sup>54</sup> Independientemente del desgaste que estas funciones del partido han tenido en fecha reciente, o de lo contradictorias que resultan con un proyecto de modernización política como el propuesto por el gobierno actual,<sup>55</sup> no existen indicios claros de su transformación radical. Por el contrario, por estar inmersos en una subcultura con pocos referentes democráticos, por los intereses que sigue cobijando en su seno y por su importancia real para la continuidad del régimen, su democratización parece aún muy difícil.<sup>56</sup> La prueba más reciente de ello lo constituye el desempeño de la última Asamblea

<sup>52</sup> Véase la nota 24.

<sup>53</sup> Véase por ejemplo: J. Molinar Horcasitas, "La democratización y sus obstáculos" en *Cuadernos de Nexos*, México, noviembre de 1988. El tema de la relación entre el gobierno y el PRI en México lo he desarrollado ampliamente en otra sede, por lo que aquí me limitaré a señalar algunos breves elementos. Véase: César Cansino y Víctor Alarcón, "The Government-Party Dynamic in a Semi competitive Regime, The case of México". Ponencia presentada en el Encuentro: "The Government-Party Relationship in Comparative Perspective", Florencia, septiembre de 1990, mimeo.

<sup>54</sup> Véase: Luis Salazar, "Partidos políticos y transición a la democracia" en *Sociológica*, UAM-Azcapotzalco, año 4, núm 11, septiembre-diciembre de 1989, pp. 27-42; Esperanza Palma. "Notas sobre el PRI y las transformaciones políticas actuales" en *idem*, que el anterior, pp. 75-86. Para el concepto de corporativismo estatal véase la nota 14.

<sup>55</sup> Véase Víctor Alarcón Olguín y Francisco Miranda López, "Salinas de Gortari: ¿el discurso de la modernidad? en *Iztapalapa*, México, UAM-Iztapalapa, año 8, núm 16, julio-diciembre de 1988, pp. 111-132.

<sup>56</sup> Véase Lorenzo Meyer. "La democratización del PRI: ¿Misión imposible?" en *Nexos*, México, núm 126, 1988; Wayne A. Cornelius, "El PRI en la encrucijada" en *Nexos*, México, núm 149, 1990, pp. 73-79.

Nacional del PRI en septiembre de 1990, donde terminó por prevalecer una sólo orientación o línea, la del presidente de la República.

Habíamos dicho, sin embargo, que la constatación de tales obstáculos resultaba importante para estimar las posibilidades de mayores transformaciones en el país, pero que no eran los únicos. Un hecho ilustra tal afirmación. En el sistema político mexicano, más que el partido, es el presidente la figura central en la toma de decisiones.<sup>57</sup> En esas circunstancias, si bien es posible advertir aún líneas de conflicto entre el gobierno y la burocracia priísta, hechos recientes —como la propia asamblea del PRI referida antes— revelan que las formas de mando y subordinación tradicionales no han sufrido mayores variaciones. Simultáneamente con ello, tendencias recientes confirmadas por algunas encuestas revelan no sólo una recuperación significativa de la legitimidad de la institución presidencial, dado el fuerte carisma de su titular,<sup>58</sup> sino también un fortalecimiento del presidencialismo en términos de la política real, es decir, de concentración extrema del poder.

Un hecho elocuente en este sentido, lo constituye la así calificada por algunos analistas “transición corporativa”. Es decir, la decisión presidencial de promover cambios cupulares en algunos sectores del sindicalismo oficial, en una línea discursiva de democratización sindical, pero con el claro propósito de restablecer las líneas de lealtad tradicionales. En todo caso, resultaba evidente el interés político de tales medidas, por lo que no cabía esperar mayores transformaciones en el tipo de corporativismo existente en el país. Los cambios fueron de forma y no de contenido.<sup>59</sup>

En conclusión, la continuidad del régimen político mexicano bien uede ser explicada por la permanencia del vínculo Estado-partido hegemónico, pero debe considerarse de igual forma el fortalecimiento de la institución presidencial. Ambos factores dan cuenta de las dificultades e impedimentos estructurales que aún subsisten en términos de ampliar la autonomía relativa tanto del partido hegemónico y de las organizaciones corporativizadas, como, por

<sup>57</sup> Manuel Villa Aguilera, *La institución presidencial, el poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM-Porrúa, 1987.

<sup>58</sup> Véase por ejemplo la encuesta: Ricardo de la Peña y Rosario Toledo, “La cultura política en el DF, en *Política*, suplemento de *El Nacional*, México, núm. 53, mayo de 1990, pp. 10-16.

<sup>59</sup> María Amparo Casar, “Corporativismo y transición” en *Nexus*, México, núm. 137, mayo de 1989, pp. 55-59; María Amparo Casar y Víctor Alarcón Olguín. “La transición corporativa. Notas sobre el presente mexicano”. CIDE, 1989 mimeo.

extensión, de las instituciones políticas de representación ciudadana. Es claro que los dos primeros encuentran su razón de ser en la referida conformación institucional del régimen y sólo en uno distinto podrían mudar su condición actual. Es claro también que el tercer ámbito, el de manifestación, evolución y eventual consolidación del pluralismo político, constituye el espacio institucional donde hoy pueden depositarse las expectativas para transitar hacia mayores niveles de autonomía e influencia. Cuestión que, lamentablemente, no sólo depende de la capacidad de los partidos para articular un mayor número de demandas sociales y clientelas políticas, sino también de la disposición del gobierno y de las garantías que pueda ofrecer para respetar sus triunfos electorales. Lo cual nos lleva al último de los problemas por considerar: los alcances de la liberalización política.

Como hemos señalado, la liberalización política constituye un recurso adaptativo de un régimen no democrático con el que procura su continuidad. Teniendo como régimen de inicio uno de partido hegemónico, los indicadores políticos de cambio o transición hacia un régimen democrático derivan de las transformaciones que de manera gradual ocurren a nivel de partidos y sistema de partidos, burocracia política y estructuras de autoridad. Cuando las transformaciones acontecen en el primer ámbito, en el de la competencia y la participación política, sin afectarse los ámbitos restantes, el pluralismo liberalizado tiende a permanecer controlado y subordinado a las reglas políticas existentes. Cuando la apertura política a nivel de partidos y sistema de partido coincide con transformaciones de envergadura en los ámbitos restantes, el papel del pluralismo político puede llegar a ser protagónico en la definición de las características del nuevo régimen.<sup>60</sup>

En el caso de México, la apertura política no ha coincidido con transformaciones determinantes a nivel de la burocracia política o de las estructuras de autoridad del régimen. Si bien es cierto que el desarrollo del pluralismo liberalizado ha puesto en evidencia la crisis de tales estructuras, no ha influido de manera determinante en su transformación. En esta lógica, la liberalización política muestra sus propios límites. Por una parte, el régimen controla los aparatos políticos y económicos de dominación, y, por otra, el pluralismo no tiene plena autonomía y muestra aún serias limitaciones para incidir en la toma de decisiones políticas.

---

<sup>60</sup> Cfr. Juan Linz, "Transitions to Democracy" en *The Washington Quarterly*. Summer, 1990, pp. 143-164.

En estas circunstancias, las posibilidades de que la liberalización mute en democratización se ven reducidas. Antes bien, parece emerger una suerte de círculo vicioso que lo obstaculiza. Por una parte, ante la crisis del régimen político, dar marcha atrás en la liberalización no podría hacerse sin graves consecuencias para el propio régimen en términos de su continuidad. Por la otra, el pluralismo político ha alcanzado un nivel de contestación tal que la élite política en el poder no puede subestimar o ignorar su presencia sin algún impacto en la opinión pública. En estas circunstancias, el gobierno se ve obligado tanto a tolerar las condiciones creadas, como a perfeccionar sus mecanismos de control y legitimación. Por lo que respecta a estos últimos, la élite en el poder se encuentra de frente a la imperiosa necesidad de modificar sus bases tradicionales de legitimación: de una ideología revolucionaria anquilosada y desgastada a una ideología democrática acorde con el sentir de las actuales tendencias democratizadoras a nivel mundial. Para ello, el gobierno ha debido afirmar su capacidad de manipulación y penetración en los medios masivos de comunicación, así como explotar discursivamente el supuesto contenido democratizador de su proyecto modernizador. En cuanto a los mecanismos de control, además de afirmar su hegemonía en la conducción del país, el gobierno ha debido depurar algunas de sus prácticas de control: represión selectiva, manipulación y cooptación. Así por ejemplo, existen indicios de la intensificación de las actividades de las corporaciones policiacas secretas, como de violaciones a los derechos humanos.<sup>61</sup> Por otra parte, con frecuencia el gobierno se ha mostrado intransigente ante reclamos de fraude electoral a nivel regional y municipal.<sup>62</sup> De manera hasta cierto punto paradójica, considerando la nueva imagen democratizadora que el actual gobierno busca ofrecer a toda costa, lo que estos datos revelan es no sólo la continuidad del régimen político mexicano, sino también la depuración de algunos de sus rasgos más autoritarios, como consecuencia de la propia presión que hoy representa la existencia de una verdadera oposición legitimada.

No obstante la constatación de tales hechos, debe señalarse que una alta dosis de incertidumbre caracteriza el actual proceso político. En efecto, la crisis autoritaria parece revertirse, pero algún nivel de deterioro o dese-

<sup>61</sup> Véase por ejemplo el resumen del "Informe sobre la violación de derechos humanos en México" elaborado por la agrupación Américas Watch, *La Jornada*, 13 de junio de 1990, p. 9.

<sup>62</sup> Véase por ejemplo: Jaime Hernández Díaz, "Un año después: Michoacán" en *Estudios Políticos*, México, ERA, núm 57, mayo-agosto de 1989, no. 101-110.

equilibrio sigue determinando las estructuras políticas del régimen, al tiempo que el pluralismo liberalizado lucha por afirmarse y ampliar sus bases sociales y recursos políticos. Crisis autoritaria y liberalización política son en consecuencia dos procesos que interrelaciones difícilmente pueden dar lugar a certidumbres: en situaciones de crisis política, la liberalización puede ser un factor de continuidad, pero también un factor de potencial ruptura y cambio de régimen.

### **Conclusiones tentativas sobre una transición incierta**

¿Qué ha cambiado y qué no en la “transición política” en México? ¿Qué lecciones podemos extraer del caso mexicano para la explicación de los procesos de crisis autoritaria y de liberalización política?

Por lo que respecta a la primera de estas preguntas, es necesario contemplar la liberalización política en México en su contexto. En efecto, México está viviendo una gran transformación en diferentes niveles: económico, social y político. El proyecto modernizador del actual gobierno quiere ser la respuesta política a dichas transformaciones. La así llamada “reforma del Estado”, por ejemplo, busca propiciar una nueva relación entre el Estado, la economía y la sociedad civil, la cual ha devenido más informada y activa.<sup>63</sup> No cabe duda entonces, que el proceso de liberalización política iniciado a finales de los setenta ha generado una nueva realidad imposible ya de subestimar. Por otra parte, como vimos en este trabajo, la reconsolidación del régimen mexicano parece caracterizar el actual momento político, toda vez que la fase de desequilibrio más agudo —las elecciones de 1988— parece quedar definitivamente en el pasado, aunque se puedan advertir aún algunas de sus secuelas. Ciertamente, en toda transición política existe ambigüedad entre autoritarismo y democracia, así se trate de una transición señaladamente incompleta o limitada como la que puede definirse por un proceso de liberalización. Sin embargo, existen también indicadores precisos para observar continuidad o cambio. En el caso de México, nuestro análisis reveló los siguientes. Primero, la élite política tradicional sigue conservando y monopolizando el control decisonal sobre los aparatos del Estado y la economía. Segundo, mantiene su hegemonía sobre y a través de los medios masivos de comunicación.

---

<sup>63</sup> Véase: Héctor Aguilar Camín y José Woldemberg, “Estado, sociedad y partidos políticos en México”, Ponencia presentada en el taller: “Sociedad, Estado y partidos”. Río de Janeiro, junio de 1990.

Tercero, no existe aún una completa ampliación de los derechos civiles y políticos, ni garantías plenas para el pluralismo y la competencia en igualdad de condiciones. En este orden de ideas, lo que en realidad ha cambiado a partir de 1988 son las bases ideológicas de la legitimidad del régimen. Después del sacudimiento político de 1988, el autoritarismo mexicano ha debido sustentar su legitimidad sobre principios democráticos y ya no sólo en el desgastado nacionalismo revolucionario de sus orígenes. En realidad, si medimos el peso de los elementos de continuidad señalados, lo que se observa bien puede ser interpretado como una refuncionalización del régimen o, citando a un prestigiado politólogo norteamericano, una "modernización del autoritarismo".<sup>64</sup> Cuestión que yo resumiría con la siguiente fórmula: formas democráticas para fines no democráticos, invirtiendo una muy conocida expresión.<sup>65</sup> Como quiera que sea, como vimos en su momento, sigue existiendo en el país una considerable dosis de incertidumbre. En algún nivel, el régimen sigue presentando fracturas internas o una situación no del todo estable. Simultáneamente, no está dicho que el pluralismo liberalizado no pueda incrementar ya sus posibilidades de incidencia y presión. Finalmente, el análisis del caso mexicano muestra que la estrecha relación Estado-partido representa una de las barreras más sólidas para suponer mayores transformaciones. Lo mismo puede decirse de la institución presidencial, elementos muy importantes no sólo en términos estructurales, sino también a nivel de la cultura política del país.<sup>66</sup>

Finalmente, para dar respuesta a la segunda pregunta planteada, retomo a continuación los problemas abiertos al inicio de este artículo: a) la disyuntiva liberalización-democratización; b) el éxito de la liberalización y, c) las posibilidades lógico-explicativas de tales procesos.

a) La liberalización y la democratización, tal y como han sido entendidas en el contexto de este artículo, no son distinción característica de estos procesos y que en un momento dado explica la disyuntiva del régimen autoritario durante una fase de desequilibrio o crisis política en favor de una

<sup>64</sup> Nos referimos a uno de los "escenarios posibles" que Weyne Cornelius aventuraba para el caso de México en el capítulo introductorio al libro: W. Cornelius, J. Guntleman y P. Smitch (eds.) *México's Alternative... cit.*

<sup>65</sup> Philippe Schmitter, "Patti e transizioni: Mezzi non-democratici a fini democratici?" en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. XIV, núm 3, 1984, pp. 363-382.

<sup>66</sup> Véase por ejemplo: Roberto Gutiérrez, "Cultura política y transición a la democracia, PRI y PRD en la coyuntura actual" en *Sociológica*. UAM-Azcapotzalco, año 4, núm 11, septiembre-diciembre de 1989, pp. 43-57; Luis Salazar, "Cultura política y democracia en México. Una perspectiva global" en *Revista A. UAM-Azcapotzalco* vol. IX, núms. 23/24, enero-agosto de 1988.

u otra, reside en que mientras la liberalización es un *recurso adaptativo* (es decir, tiene que ver con la flexibilidad del régimen), la democratización es un *recurso negociado* (es decir, tiene que ver con un efectivo cambio de régimen). En efecto, el primer proceso debe ser analizado en el ámbito de la continuidad, mientras que el segundo en el del cambio. Sin que esto signifique que la liberalización no pueda influir una real democratización. Ciertamente, ambas opciones suponen algún nivel de desestabilización del régimen autoritario: fracturas en la coalición dominante y fundante del régimen, crisis de legitimidad, descenso de la eficacia decisional y presencia de conflictos o movilizaciones sociales de naturaleza anti-régimen. En buena medida, la diferencia entre ambos procesos radica en el grado de presión que las diversas formas de oposición y las distintas élites ejercen en función de los recursos políticos que acumulan y ponen en juego. En presencia de una fractura sensible a nivel de la coalición dominante, la movilidad de recursos se incrementa y tal rearticulación puede ser el preámbulo de una negociación hacia la democracia. En ausencia de tal negociación, toda apertura política tiende a ser controlada y manipulada por la élite política de acuerdo a sus intereses, siendo el principal la conservación del poder.

b) El análisis del caso mexicano bien puede ilustrarnos algunos de los factores o circunstancias que vuelven exitoso un proceso de liberalización en términos de: 1) la preservación del régimen; 2) la contención de las circunstancias que le son adversas o potencialmente desestabilizadoras y, 3) el retardo y debilitamiento de las posibilidades democratizadoras que el mismo proceso supone.

Dicho esquemáticamente, para no ser reiterativos, la élite política concede mayores espacios a la oposición, pero sin afectar aquellas estructuras políticas del régimen que son pilares de su dominación. Por otra parte, cuando el pluralismo liberalizado alcanza niveles de contestación y presión importantes, el gobierno reivindica el hecho tratando de afirmar el contenido democratizador de su gestión. Por último, la élite política aprovecha su posición todavía hegemónica en términos de dirección política y económica, en orden a desacreditar a la oposición y rearticular los consensos a su favor. Con todo, la opción asumida por las élites en el poder implica respetar en lo esencial las prerrogativas formales concedidas a la oposición.

El pluralismo liberalizado puede operar entonces como un factor de presión para el propio régimen en la toma de decisiones.

c) Con el examen del caso mexicano creemos haber ilustrado la viabilidad de un modelo descriptivo de la dinámica de la crisis autoritaria con recurso

liberalizador. Aquello que quedó evidenciado en mayor medida es el recíproco condicionamiento de crisis política y pluralismo liberalizado en la perspectiva de dar cuenta de tal dinámica. Retenemos que una propuesta de análisis como ésta, con los ajustes socio-históricos respectivos, podría ser recuperada con alguna posibilidad para el examen de procesos similares, tales como las liberalizaciones políticas que hoy observamos en Europa del Este. En todo caso, dejamos para un mejor momento la corroboración o no de tal consideración.

*Florenca, abril de 1991.*