

# Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México

Laurence Whitehead

**P**rimero: un régimen autoritario se tambalea y “cae”. Segundo acto: esto produce una “transición” hacia una política competitiva y abierta y hacia la creación de nuevas “reglas democráticas del juego”. Tercer acto: conforme todos los actores se ciñen a las nuevas reglas, se “consolida” un régimen democrático. Telón, aplausos.

Esta teoría de la puesta en escena, atractiva por su sencillez, ha estado sujeta a un amplio escrutinio crítico por parte de los estudiosos de la democratización comparada. Los especialistas en América Latina se han preocupado en particular por el avance teórico más que por el paso franco del segundo al tercer acto, en parte porque la práctica ha demostrado ser más difícil de manejar que la teoría, y en parte porque el aplaudido “final feliz” transmite una falsa impresión de que todo ha concluido.<sup>1</sup> En contraste, el paso más desconcertante, en términos analíticos, del primer acto al segundo ha recibido una aceptación bastante generalizada, pero se sospecha que se debe más a la regularidad empírica con que ocurre que a la posibilidad de la lógica que lo fundamenta. Y puesto que cada país tiene su propia historia e instituciones

---

Profesor del Nuffield College, Universidad de Oxford. Se presentaron versiones anteriores de este artículo en un taller académico del Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame, en abril de 1994, y fueron corregidas y publicadas por María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds.), *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, Centro de Estudios Estados Unidos-México, Universidad de California, 1994. Para esta versión me he beneficiado con tanta información de otros que sería ingrato señalar asesores individuales, y si bien casi todas las mejoras se deben a dicha ayuda, las deficiencias restantes son mías. Traducción del inglés de Pedro González.

<sup>1</sup> Véase Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation*, University of Notre Dame Press, 1992.

político-idiosincrásicas, se podría esperar que cada régimen se constituyera y dismantelara según sus características específicas, sin tener demasiado respeto por ninguna fórmula preconcebida.

La variante mexicana del “gobierno autoritario” expresa ciertamente las peculiares experiencias geopolíticas e históricas de ese país. El sistema de partido dominante surgió directamente de la violencia y la agitación social que siguieron a la Revolución de 1910. Aunque el régimen posrevolucionario fue constitucionalista en la forma, al mantener un calendario electoral fijo, la no reelección y (progresivamente, a partir de 1929) la firme supremacía civil sobre las fuerzas militares, también se caracterizó por un presidencialismo exacerbado, la efectiva eliminación de la mayor parte de los frenos y contrapesos, y la perpetuación de un partido de Estado libre que tuviera la capacidad de monopolizar los cargos públicos y de marginar sistemáticamente toda oposición organizada.

Con tales antecedentes apenas sorprende que la puesta en escena mexicana del tercer acto de la obra se iniciara tarde y tuviera dificultades para seguir el guión. Sesenta años separaron la fundación del partido gobernante (conocido a partir de la segunda Guerra Mundial como PRI; su nombre mismo, *Partido Revolucionario Institucional*, indicaba su carácter camaleónico) de su primera derrota electoral importante y reconocida públicamente (la gubernatura de Baja California en julio de 1989). Ciertamente, este régimen autoritario se tambaleó a finales de la década de los ochenta, pero su capital político acumulado, su ímpetu y flexibilidad eran tales que en ese momento conjuraron con éxito el peligro de caída y, en lugar de ello, reorganizaron sus fuerzas con una base programática distinta, un tanto más pluralista, pero aún esencialmente vertical y excluyente.<sup>2</sup>

Sin embargo, cualquier renovación genuina debe llevar aparejada una notable remoción de lo viejo. Al final de lo que muchos observadores contemporáneos imaginaron que era un muy exitoso gobierno de Salinas, los demócratas mexicanos de todas las corrientes temían que el

---

<sup>2</sup> Esta frase destila mi propia evaluación del gobierno de Salinas (1988-1994), tema sobre el cual no existe todavía un consenso entre los especialistas. Una gran cantidad de comentarios inmediatos que aceptaban favorablemente las declaraciones del presidente sobre su intención democrática han sido puestas en duda por las revelaciones que surgieron al final de su periodo. Para una evaluación académica con bases empíricas cautelosamente favorables, véase Victoria E. Rodríguez y Peter M. Ward, *Political Change in Baja California: Democracy in the Making?* San Diego, Centro de Estudios Estados Unidos-México, Universidad de California, 1994. Para una evaluación más amplia y crítica véase José Antonio Crespo, *Urnas de Pandora: partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa Calpe, 1995.

antiguo régimen se hubiese fortalecido tan eficazmente que el PRI podría mantener la continuidad en el poder, a pesar de la introducción de procedimientos electorales no fraudulentos (esfuerzo denominado en el presente escrito “democratización a hurtadillas”). Pero a falta de una discontinuidad abierta, o de una caída explícita del régimen autoritario, ¿cómo podía persuadirse a todos los partidos (y a todos los votantes) de que las nuevas reglas democráticas del juego eran genuinas y soberanas? A menos que algunos actores o prácticas anti-democráticos, o ambos, fueran ostensiblemente desairados en el primer acto, ¿cómo podría haber el suficiente espacio político abierto para la representación del segundo (la nueva obra dramática con fines reeducativos de la “transición”)?

Los consumados directores de escena del Estado mexicano estaban demasiado familiarizados con la trama normal, pero les venía mejor actuar la transición antes que (y quizá en lugar de) la caída. En esta adaptación radical del guión familiar, sin duda los gobernantes mexicanos fueron azuzados firmemente por el interés propio, pero también por muchos que se encontraban tanto en escena como entre el público y que recelaban (con cierta razón, dadas las experiencias pasadas de su país) que su versión del primer acto pudiera ser el preludio no de una historia de elevación moral sino, más bien, de una tragedia clásica. Después de todo, México no tenía un dictador vitalicio que pudiera ser enviado al exilio con sus camaradas, ni gobernantes militares a quienes ordenarles el regreso a sus barracas. El sistema mexicano de partido dominante estaba profundamente enclavado en la matriz flexible, constitucional y, en términos sociales, bastante legítima del pacto posrevolucionario. Hasta la fecha, los empresarios nacionales no han sido capaces de crear un guión sobre la caída de lo primero sin la destrucción de lo segundo. Constitucionalidad, flexibilidad y legitimidad son los puntales que se requerirán en el segundo y tercer acto, por lo que no pueden eliminarse del primero. Fue en 1994, con este dilema aún sin resolver, cuando se levantó el telón de la representación dramática de la democratización de México.

### **Trastornos sin caídas: la puesta en escena de 1994**

El 1 de enero de 1994 una pequeña organización guerrillera llamada Ejército Zapatista de Liberación Nacional tomó media docena de municipios en Chiapas, estado fronterizo del sureste, convocando, entre

otras cosas, al Congreso y al poder judicial a deponer al presidente “ilegítimo”, Carlos Salinas de Gortari. En contraste con los programas marxistas adoptados por otros movimientos guerrilleros de América Latina de las décadas de los años setenta y ochenta, el EZLN se acogió en la parte medular de su llamado a los ideales liberales progresistas de la Constitución mexicana de 1917. Su afirmación, dramatizada por la represión militar posterior, en el sentido de que en Chiapas y en otras partes “no había las condiciones para elecciones libres y democráticas”, combinada con una invocación a arquetipos nacionales tales como el indio explotado y la cruel oligarquía, resquebrajaron la imagen salinista del México moderno. Tres meses después, un segundo trastorno político subrayó y transmutó al primero. El candidato del PRI en la sucesión presidencial fue asesinado a media campaña. Aunque desde ese momento tanto la rebelión de Chiapas como el asesinato de Colosio han estado sujetos a incesantes especulaciones e investigaciones, éste no es el lugar para revisar los múltiples temas que surgen, embrollados y resueltos a medias, en torno a responsabilidades y complicidades. Para los objetivos del presente ensayo, baste señalar que estos violentos trastornos políticos expusieron la falsedad de gran parte de la retórica oficial emitida por la presidencia de Salinas, revelando, entre otras cosas, el casi inexistente imperio de la ley en regiones críticas de esta república supuestamente en proceso de liberalización y democratización. Los escándalos posteriores sobre la impunidad política y la penetración de los traficantes de drogas en las más altas esferas de la administración pública han reforzado desde entonces esta conclusión. Y, a pesar de todo lo anterior, el régimen de partido dominante mexicano no cayó.

En vez de eso, en agosto de 1994, México realizó sus primeras elecciones nacionales más o menos honestas y competidas desde la Revolución de 1910; de hecho, probablemente las primeras de su historia. Obteniendo apenas más de 50% de los votos válidos en contra de una oposición dividida, el PRI logró asegurarse la presidencia y una mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso. Al otorgársele una opción libre, el electorado votó claramente por la continuidad, premiando así al partido que había ostentado prácticamente todos los cargos ejecutivos sin interrupción desde 1929. El 1 de diciembre de 1994, el nuevo presidente elegido democráticamente —Ernesto Zedillo Ponce de León— asumió el cargo, iniciando un periodo de seis años. Por primera vez desde 1929 un puesto clave del gabinete fue asignado a un político de la oposición cuando el antiguo líder de la

Cámara Baja del principal partido de centro-derecha, el Partido Acción Nacional (PAN), se convirtió en procurador general. Pero entonces, en el lapso de un mes, México se zambulló en otra grave crisis de sus cuentas externas que provocó una drástica devaluación y un severo paquete de austeridad, respaldado por un humillante préstamo de rescate. Un presidente elegido bajo la promesa de una reforma gradual y de “bienestar para tu familia” se ve ahora obligado a realizar sus funciones en un clima de aguda desmoralización social y desorientación política.

De hecho, a pesar de su legitimidad democrática formal sin precedentes, el gobierno de Zedillo se ve ensombrecido por el legado de costumbres y prácticas autoritarias que aún dominan la vida política mexicana. Después de los trastornos de 1994, ni la democratización a hurtadillas ni la transición democrática a través de la ruptura parecen una ruta viable en lo inmediato. De ser así, el *sui generis* régimen autoritario de México se encuentra aún en el inicio de lo que aparentemente demostrará ser un proceso de transformación de régimen tortuoso, prolongado e incierto. Este artículo intenta proporcionar una perspectiva comparativa e histórica con el fin de evaluar los inciertos afanes de la actual experiencia de *fin de régimen* por la que atraviesa México.<sup>3</sup>

El artículo revisa después la interacción entre las instituciones formalmente democráticas y el dominio tácito de un partido que ha determinado el carácter *sui generis* del gobierno autoritario mexicano. Las dos secciones finales del artículo evalúan las probabilidades de democratización a partir de lo anterior, considerando que categorías comparativas como caída, transición y ruptura del régimen podrían necesitar modificaciones para ajustarse a las condiciones mexicanas.

## **El carácter *sui generis* del gobierno autoritario de México**

Puesto que “democracia” y “gobierno autoritario” no son sólo categorías descriptivas sino de evaluación, cargadas de fuertes connotaciones positivas y negativas, respectivamente, no resulta sorprendente que en

---

<sup>3</sup> Los temas de la incertidumbre y la baja capacidad de predicción se subrayan en mi capítulo “Democratization Studies” que aparece en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, de próxima aparición, el cual sostiene sin embargo que este tipo de trabajo en política comparada puede justificarse plenamente en otros campos.

México (al igual que en otras partes) se hayan convertido en conceptos “esencialmente debatidos”. Este documento respalda ampliamente la interpretación política prevaleciente que clasifica al régimen de partido de Estado que ha gobernado a México ininterrumpidamente desde 1929 como un régimen autoritario. Sin embargo, como sugerí en la introducción, hay margen para el debate sobre qué tan bien y de qué maneras precisas dicha terminología se ajusta al caso mexicano. En esta sección, el objetivo es identificar las particularidades estratégicas de la variante mexicana de gobierno autoritario con el fin de establecer qué tanto difiere de otros regímenes del mismo tipo y, entonces, deducir las implicaciones que tales características podrían tener en cualquier presunta transición o transformación del régimen.

El término “régimen político” denota un conjunto definido de instituciones y las reglas del juego que regulan el acceso a los puestos de autoridad pública y sus ventajas en una sociedad particular. Se puede decir que un régimen persiste o se reproduce a sí mismo, en tanto los cambios inevitables en las instituciones y los gobernantes que ocurren con el tiempo suceden progresivamente y sin modificar los principios básicos del sistema. Una transición de un régimen a otro concierne al conjunto de cambios ligados que surgen cuando los principios básicos de funcionamiento han cambiado. En cualquier caso concreto, no siempre es evidente por sí mismo qué constituye un avance progresivo dentro de un régimen, en contraste con un cambio básico entre regímenes. Sin embargo, en abstracto, los principios básicos de funcionamiento del gobierno autoritario son claramente distintos de aquellos de la democracia.

La Constitución mexicana de 1917 fue un estatuto democrático liberal muy moderno. Promulgada en el transcurso de la guerra civil y de los alzamientos revolucionarios, prometía una república ambiciosamente federalista, la convencional división tripartita de los poderes, el control civil sobre los militares, elecciones regulares y competidas para todos los cargos públicos tanto en el ámbito estatal como en el federal y una gama completa de derechos políticos y civiles para toda la ciudadanía. Por lo menos en dos aspectos ofrecía una forma más avanzada de “democracia” que otros estatutos liberales de la época, “viendo la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino también como un sistema de vida basado en la mejoría constante de las condiciones económicas, sociales y culturales del pueblo” (artículo 3º). Especificaba derechos sociales más plenos (derechos agrarios y laborales, limitaciones a los privilegios de la propiedad,

aunque se protegía la propiedad privada) y, además, creó salvaguardas en contra del gobierno personal que se oculta tras una fachada constitucional. En la mejor tradición del liberalismo de fines del siglo XIX, también ponía énfasis en la separación de la Iglesia y el Estado y en la promoción de una sociedad secular. Desde luego los escépticos podían argüir que al prometer tanto, y en tantos frentes, el estatuto devaluaba la pureza de cada compromiso específico tomado por separado. En cualquier caso, en 1917 sólo había normas programáticas, muy alejadas de las realidades vigentes, pero que constituían una radiografía de un futuro orden sociopolítico que, si se ponía completamente en funcionamiento, se convertiría en una democracia modelo basada en las ideas más actualizadas y, en términos sociales, más progresistas (en su mayor parte liberales) del periodo. Sin embargo, en décadas recientes las autoridades mexicanas han descubierto constantemente que es más fácil añadir a la Constitución cláusulas aun más ambiciosas que respetar y defender las disposiciones originales.

México ha sido gobernado durante los últimos 78 años según esta Constitución. Muchas de las disposiciones, aparentemente las más quiméricas de la época en que fueron redactadas, se han convertido en realidad de manera notable (la subordinación de los militares, la secularización de la educación, la reforma agraria, la observación estricta del calendario electoral). Ciertamente las autoridades reconocerían que aún hay mucho por hacer antes de que finalice la tarea de la construcción democrática. El proceso electoral aún debe perfeccionarse, por ejemplo, y con frecuencia se encuentran sujetas a consideración nuevas propuestas para aumentar el espacio político disponible para los partidos de oposición con registro legal (recientemente, por ejemplo, las que se hicieron para asegurar la representación de varios partidos en el Senado, para mejorar el acceso de la oposición a los medios de difusión durante las campañas electorales, para sanear los desequilibrios de las finanzas de los partidos políticos y para establecer un cargo especial para la persecución de delitos electorales). Pero los defensores del sistema vigente desearían sostener que etiquetar a México como un "régimen autoritario", cuando quizá por fin se encuentra al borde de una posible "transición a la democracia", sería encasillarlo en experiencias enormemente desiguales a las ocurridas en otras partes, negar los inmensos pasos que ya ha dado hacia una democracia moderna y descartar las valiosas oportunidades de un importante avance progresivo dentro del marco institucional. En momentos más ingenuos, los nuevos defensores del *statu quo* se han inclinado en favor de la

necesidad del equilibrio del compromiso de la Constitución con la democracia representativa teniendo en cuenta los reclamos igualmente válidos de incorporación social y desarrollo económico. Siguiendo esta argumentación, el presidente Salinas tendía a afirmar que la reforma económica debía prevalecer sobre la reforma política.

En general, las instituciones políticas formales de México pueden rastrearse hasta la Constitución de 1917, pero las “reglas informales del juego” se cristalizaron bastante tiempo después. Este sistema informal está estrechamente vinculado al establecimiento de un partido gobernante unificado y disciplinado, que debe sus recursos y disciplina al control exclusivo que ejerce sobre el aparato estatal. Empero, ya sea que el régimen mexicano se remonte a 1917 o a 1929 (o incluso, en su forma acabada, a la década de los años cuarenta), una de sus características cruciales es su notable *longevidad*, y la otra, una *institucionalización* extraordinariamente sólida de ciertas reglas de decisión central.<sup>4</sup> Pero estas características tienen profundas implicaciones en cualquier posible transición a un régimen basado en principios alternativos, ya que su larga duración y su institucionalización también le han asegurado una *legitimación* eficaz, al menos en comparación con las normas latinoamericanas.

El principio básico del régimen priísta fue que obtuvo su derecho a gobernar de las victorias militares y políticas, gracias a la Revolución mexicana. Así, disfrutó de la legitimidad revolucionaria, se identificó a sí mismo con el Estado y la nación, y se aseguró una enorme base popular al aplicar reformas sociales susceptibles de ser atribuidas a la insurgencia. Con el tiempo, otros principios de legitimación que pudieran competir con aquéllos (conciliación nacional, modernización socioeconómica) se volvieron cada vez más definidos conforme eran invocados oficialmente para consolidar o incluso desplazar estas justificaciones iniciales. Sin embargo, el ciclo presidencial de seis años prestó flexibilidad al régimen del PRI, de tal modo que dichos cambios de justificación

---

<sup>4</sup> Esto se refiere al carácter unificador de ciertos principios funcionales clave que regulan el régimen político *nacional* (por ejemplo, respecto a requisitos tradicionalmente inalterables, tales como el informe presidencial anual al Congreso, el calendario electoral, el principio de la no reelección, el control civil sobre los militares, las prerrogativas corporativistas de los sindicatos oficiales, el derecho del presidente de postular al líder del PRI, etc.). Todo esto es compatible con una indiferencia por muchos formalismos institucionales en otras instancias de la sociedad y, de manera más general, en los mecanismos diarios de la administración pública y del sistema político. De hecho, la naturaleza unificadora de estos principios funcionales clave ha provenido considerablemente de la estrechez de su alcance, que los volvía fáciles de vigilar y aplicar, y de que limitaban la resistencia que podrían provocar.

podían ocurrir sin llevar aparejado ningún repudio abierto a los principios fundamentales del régimen. Empero, a partir de mediados de los años ochenta, el cambio de formas de justificación, en comparación con las primeras, ha acelerado cada vez más su ritmo, y esta desarticulación, a ojos de muchos, se ha visto simbolizada por el Tratado de Libre Comercio de América Latina (TLCAN). Siguiendo las disposiciones liberales de la Constitución de 1917, el régimen siempre ha sostenido un mandato electoral; sin embargo, éste ha sido desde hace mucho tiempo un campo muy competido, y hasta hace poco era un asunto secundario en el arsenal de autojustificaciones y de legitimación del régimen.

La soberanía popular proporciona, en esencia, un conjunto de principios completamente distintos de los fundamentos del régimen político. En América Latina, tanto Bolivia como Nicaragua han pasado de regímenes basados en el principio de la legitimidad revolucionaria a otros fundamentados en la soberanía popular. Se podría argumentar que también lo han hecho varios países ex comunistas de Europa Oriental, y que otros incluso han experimentado la legitimación “contrarrevolucionaria” después de la derrota de los comunistas en guerras civiles (España, Taiwán, Corea del Sur). De esta forma, la experiencia comparada sugiere que, en ciertas condiciones, los regímenes con orígenes semejantes a los de México (esto es, producto de un conflicto militar) pueden pasar a una democracia electoral plena, y que frecuentemente los individuos y los partidos que detentaron el poder durante el periodo de legitimación revolucionaria florecen en la soberanía popular.<sup>5</sup> Sin embargo, la experiencia comparada también indica que dichos cambios requieren una transición clara de un conjunto de principios de funcionamiento a otro. En ninguna otra parte han ocurrido sin un grado considerable de ruptura y salvo después de periodos intermedios de incertidumbre y renegociación de los procedimientos fundamentales. Además, en todos los casos hubo un severo efecto sobre algunos intereses sustanciales que habían crecido al abrigo del régimen predemocrático, junto con una considerable turbulencia y una realineación de

---

<sup>5</sup> Dicho análisis comparado requiere un ensayo aparte. Los casos citados son diversos, y aquellos que no son de América Latina conciernen a regímenes que surgieron de victorias militares de ejércitos regulares, a menudo con apoyo externo de gran escala. En dichos casos, el éxito de Occidente en la Guerra Fría ayuda en gran medida a explicar la democratización. Los casos latinoamericanos conciernen a revoluciones sociales impulsadas internamente, en las que las fuerzas victoriosas eran en gran medida no profesionales y el nacionalismo popular, sólido. Tanto en Bolivia como en Nicaragua la democratización requirió la conversión de los líderes “históricos” de la revolución (Paz Estensoro y Ortega), quienes tuvieron que ser persuadidos de que se podía rescatar más por medio del compromiso que de la intransigencia.

personal dentro de la élite política. La razón fundamental por la que la transición y los riesgos e incertidumbres que la acompañan demostraron ser inevitables en todos estos casos es que tenía que demostrarse y afirmarse que la soberanía popular prevalecía sobre los principios de legitimidad anteriores. El cambio no podía sencillamente tenerse por seguro, y los principios antagónicos no podían confundirse unos con otros, ya que, en ese caso, el electorado seguiría sintiéndose sin autoridad. Únicamente a través de un acto de alto perfil del teatro político los votantes podían convencerse de que, a partir de entonces (en contraste con los primeros periodos), sus opciones autónomas serían tenidas en cuenta. Sólo a través de algún proceso abierto de confrontación política los sectores perdedores asociados con el régimen predemocrático podrían ser obligados a renunciar a sus reclamos de autoridad.

En las condiciones mexicanas, el cambio de un sistema vertical de dedazo a uno de sufragio efectivo conllevaría una importante discontinuidad de actitudes y prácticas, tanto dentro de la élite gobernante como entre el electorado. Los juicios sobre qué tan desestabilizador sería dicho cambio nos conducen nuevamente de la legitimación a la institucionalización. Desde cierto punto de vista, un régimen con una base institucional muy sólida estaría en mejor posición para manejar sin una desarticulación excesiva la transición de un conjunto de principios rectores a otro. Sin embargo, esto supone que las instituciones en cuestión proporcionan un marco relativamente neutral para contener el cambio político. En el caso mexicano, las instituciones gubernamentales no sólo tienen mucho tiempo de establecidas y están bien organizadas, también están profundamente penetradas por el sistema de gobierno autoritario del PRI. Por tanto, un cambio importante en los principios de legitimación no podría contenerse simplemente dentro de las instituciones neutrales del Estado. Se requeriría una amplia reestructuración de aquellas instituciones para recuperar sus funciones originales o, por lo menos, para volver a moldear de manera durable sus modalidades actuales de funcionamiento. Sólo hay que reflexionar sobre las atribuciones de autorización del Congreso o sobre la sumisión del poder judicial para advertir el tamaño de las transformaciones que sería necesario realizar.

Esta compenetración duradera y firme entre reglas informales que apuntalan el sistema de partido dominante y procesos formales distintivos de las instituciones establecidas por la Constitución tiene implicaciones ambivalentes en las perspectivas de la transición mexi-

cana. Por una parte, significa que, en efecto, no hay instituciones con una pretensión creíble de imparcialidad cabal (esto es, lo suficientemente autónomas para erigirse más allá y por encima de la influencia del presidente en turno), ya que ni la Comisión Federal Electoral, ni la Suprema Corte de Justicia, ni la Secretaría de la Defensa, ni el nuncio apostólico pueden ser vistos como una autoridad intachable, capaz de hacer las veces de “puente” digno de confianza entre el régimen autoritario actual y cualquier sucesor posible.<sup>6</sup> Pero, por otra parte, también significa que la variante mexicana del gobierno autoritario supone una mayor aceptación aparente de las disciplinas que emanan de las reglas y los procedimientos formales de lo que encontramos en regímenes autoritarios menos institucionalizados (o más arbitrarios). Los intrincados rituales de la vida política de la ciudad de México en gran medida giran en torno a la tensión entre el deseo de sostener esta apariencia de corrección institucional y el conocimiento de las realidades discordantes.

En aspectos importantes la política de élite en México observa más un imperio de la ley que sólo el gobierno arbitrario de los hombres. Ésta puede parecer una afirmación sorprendente dadas las enormes facultades discrecionales concentradas en la persona del presidente, el predominio de la impunidad para quienes están en su círculo privado, y las notorias deficiencias del sistema legal mexicano. Pero, en contraste con otros regímenes autoritarios, hay ciertos aspectos esenciales en los que incluso las figuras políticas más poderosas de México están sujetas a la disciplina de reglas impersonales que no pueden, de ninguna manera, modificar. El principio de la “no reelección” que se consolidó a partir de 1928, después del asesinato de Obregón, es un excelente ejemplo de esto. Ni el presidente de la República, ni los gobernadores de los estados, ni los miembros del Congreso pueden presentarse como candidatos para reelegirse después de que sus periodos respectivos han expirado. De hecho, se espera que los ex presidentes (quienes, por lo general, sólo tienen alrededor de cincuenta años de

---

<sup>6</sup> Desde luego, tampoco hay, como en otros países, una familia gobernante hereditaria, o una cohorte eminente de exiliados políticos en espera de la oportunidad de volver, o una asociación externa de países democráticos como la Comunidad Europea, dispuesta a hacer labor de corretaje y facilitar una transición. En efecto, el sistema mexicano se ha organizado de manera sistemática para resistir cualquier intrusión de ese tipo proveniente del exterior con base en que podrían apropiárselo fuerzas contrarrevolucionarias. Sin embargo, de conformidad con el TLCAN, el Congreso de Estados Unidos acaba de adquirir un incipiente margen de maniobra institucional. El TLCAN también hace más estrecho el margen de discreción política en la administración de la política económica disponible para los presidentes sucesivos.

edad cuando dejan el cargo) pasen el resto de sus vidas en un semienclaustramiento político. Después de monopolizar tanta autoridad durante seis años saben que a partir de entonces sólo se les confiarán las responsabilidades públicas más simbólicas. De manera similar a lo que ocurre en el frente electoral, el calendario fijo de las fechas de los comicios para los cargos federales apenas puede variar; es tan rítmico y predecible como el calendario electoral de Estados Unidos, mientras que la mayor parte de los demás países latinoamericanos (tanto autoritarios como democráticos) alteran constantemente sus agendas políticas en busca de ventajas partidarias de corto plazo. (Sin embargo, recientemente, en el ámbito estatal la agenda de las elecciones ha estado sujeta a más alteraciones, acontecimiento de mal agüero que ha provocado que algunos observadores asocien democratización con desinstitucionalización.)

Por lo general, la firme institucionalización de ciertos aspectos clave del sistema político mexicano proporciona una importante barrera potencial en contra de muchas de las manifestaciones de inestabilidad "plebiscitaria" encontrada en otras partes y, en principio, también puede esperarse que brinde una base prometedora para el fortalecimiento posterior de una institucionalidad más democrática, conforme las reglas impersonales se amplíen para controlar una gama más amplia de prácticas no democráticas. Éste fue el argumento clave de la democratización a hurtadillas, o la introducción progresiva de medidas sucesivas de reforma política que fortaleciera la supervisión electoral, la ampliación de la competencia entre múltiples partidos en nuevas arenas, la cobertura más equitativa de los medios de difusión, etc. Este enfoque se concentró abrumadoramente en las reglas formales del proceso político, suponiendo que podría hacerse retroceder gradualmente a las estructuras informales de una práctica autoritaria sin desestabilizar todo el sistema. Y puesto que México desde hacía mucho tiempo había asegurado a su régimen en contra de la insubordinación de los militares, de los autogolpes y de las prórrogas, ¿por qué no sencillamente establecer barreras político-institucionales igualmente eficaces en contra del fraude electoral, la sumisión ciega al poder judicial y la abdicación de la responsabilidad del Congreso?

Lo que dichos argumentos en favor de la reforma política no disruptiva y progresiva pasaron por alto, sin embargo, fue el hecho de que aunque el régimen mexicano había sido firme, en términos institucionales, y *sui generis*, era también, a su manera, profundamente autoritario. Las reglas firmes e impersonales aplicadas fueron las que

mejor sirvieron para estabilizar y perpetuar este régimen. En particular, éstas garantizaban la circulación de la élite de manera regular y frecuente, proporcionando así grandes incentivos para satisfacer las ambiciones políticas desde *el interior* de la estructura establecida. El equivalente necesario de esto era, sin embargo, el mantenimiento de desincentivos igualmente sólidos para los retos provenientes de *fuera*. Éste era el equivalente “autoritario” de la “institucionalización”, y los dos elementos estaban unidos en un solo sistema. La firme penetración de las reglas formales e informales creó un régimen estable y predecible que no tenía que practicar una represión demasiado abierta, ya que las disciplinas estaban muy bien entendidas y asimiladas. Pero cualquier intento por funcionar como si sólo se requirieran incentivos de cooperación y por alejarse de los aspectos más severos de los desincentivos al desafío tenderían a desestabilizar al régimen autoritario. En conclusión, si la transparencia electoral y judicial y la autoridad del Congreso se hicieran tan impersonales y confiables como la regla de la no reelección, se transformaría todo el sistema. Entonces debería funcionar según una lógica distinta. De igual manera, sería probable que los intentos por reajustar las reglas formales de manera que chocaran directamente con estructuras de poder informales profundamente arraigadas producirían resultados no previstos ni deseados. Al comparar la lógica básica de la democracia liberal (división de poderes, ausencia de derechos normativos de los titulares de cargos, etc.) con el diseño básico del sistema mexicano sería realmente notable si el último adoptara la forma de la primera sin rompimientos.

Por ejemplo, una razón por la que la regla de la “no reelección” se ha defendido tan rígidamente es que se sabía que el equivalente, el “sufragio efectivo”, era una simulación. Una vez que se hubiese establecido la confianza en la honestidad y durabilidad del proceso electoral, se habría vuelto posible (y de hecho lógico) relajar la rigidez de la disposición referente a la no reelección. Si los votantes fueran soberanos estarían habilitados para elegir un Congreso que podría hacer las veces de contrapeso genuino a las decisiones del ejecutivo. Pero si el Congreso fuera a desempeñar dicho papel, sería necesario crear un cuadro de parlamentarios experimentados. Según la regla de la no reelección, tal como se aplica actualmente, eso es imposible porque todos los diputados dejan su cargo después de tres años. Además, sin responsabilidad de presentarse para la reelección inmediata, los congresistas actuales carecen de incentivos para cultivar el apoyo de sus electores. Éste es sólo un ejemplo de cómo están conectados entre sí los distintos componentes

del sistema mexicano de gobierno autoritario institucional. Otro claro ejemplo lo encontramos en el ámbito de los gobiernos estatales, o respecto al sistema de justicia. Si los gobernadores de los estados sintieran que su responsabilidad principal fuera representar los puntos de vista y los intereses de sus electores respectivos (en lugar de acatar al gran elector de Los Pinos, el único que puede designarlos y destituirlos) las relaciones estatales-federales se habrían transformado. De igual manera, si los miembros de la Suprema Corte de Justicia mexicana se convirtieran en guardianes más autónomos del imperio de la ley, el sistema presidencialista de patronazgo, los botines y la impunidad requerirían una drástica revisión. Los cambios importantes en cualquiera de esas áreas dispararían una reacción en cadena que afectaría la lógica (y la estabilidad) del sistema como un todo. De ser así, éste no sería un régimen que pudiera transformarse fácilmente de autoritario en democrático a hurtadillas y sin discontinuidades visibles.

No pido disculpas por poner tanto énfasis en el carácter particularmente “institucionalizado” del régimen autoritario de México, aun cuando pueda parecer que ignoro la muy difundida objeción de que muchos estudios sobre la transición destacan los aspectos de cambio de régimen que se refieren a la influencia recíproca “de arriba hacia abajo” en la élite y el gobierno formal, y en la negación de los aspectos de la sociedad civil que se refieren a la relación de abajo hacia arriba y los aspectos de la democratización sobre la participación. En general, ésta me parece una falsa dicotomía, y Alan Knight, en particular, ha mostrado hasta dónde deben evaluarse las estrategias de interacción de la élite mexicana con la debida consideración de los patrones más amplios de incorporación social que surgieron de la Revolución mexicana y que estabilizaron el orden posterior a la misma.<sup>7</sup> En cualquier caso, esta caracterización de la naturaleza *sui generis* del régimen autoritario mexicano quedaría radicalmente incompleta si se confinara a las estructuras formales institucionales y a los procesos de reclutamiento político. El régimen se construyó a sí mismo no sobre una sino sobre múltiples bases de masas de apoyo, a través de la reforma agraria y de la incorporación de los obreros; a través de la promoción de una clase empresarial nacional protegida de la competencia extran-

---

<sup>7</sup> Alan Knight, capítulo sobre México en R. Gunther y J. Higley (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. Ya desde 1980 yo argumentaba que la unidad de la élite mexicana se consolidó por el temor de presiones incontrolables provenientes de abajo; véase “Por qué México es casi ingobernable”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLII, núm. 1, enero/marzo de 1980.

jera, y a través de una política cultural diversa y sostenida durante largo tiempo. Si bien era un régimen autoritario institucionalizado y convertido en civil, también era un régimen autoritario “de inclusión”, y en todos estos aspectos difería fundamentalmente de la mayor parte de los otros regímenes autoritarios de América Latina.

Del mismo modo que es posible unir características institucionales y autoritarias en un sistema político estricto que se reproduce a sí mismo, también es posible unir estrategias “de inclusión”, de movilización y de participación con estructuras autoritarias en el proceso decisorio. Ésta era la preocupación central de gran parte de los trabajos sobre el corporativismo al estilo mexicano y sobre “la cooptación y el control”, y era el punto débil del sistema que quedó expuesto en la ciudad de México en la época del terremoto de 1985. El control autoritario siempre tenderá a entrar en conflicto con la libre expresión de las aspiraciones sociales y, a pesar de su habilidad para contener dichas tensiones, el régimen mexicano demostró ser incapaz de disfrazar este choque cuando aquel terremoto golpeó la capital. También puede observarse intermitentemente (de manera notable en Chiapas) bajo la superficie benevolente y de participación comunitaria del programa Pronasol de los tiempos de Salinas (y de Colosio). En general, el sistema de autoritarismo de inclusión está integrado estrictamente, de tal manera que la reforma o la democratización de un solo componente no podría ocurrir aislada, sino que dispararía una reacción en cadena de reajustes. Imagínese, por ejemplo, que los líderes obreros oficiales de México perdieran su monopolio corporativista casi exclusivo de la representación de los trabajadores; que se les exigiera competir por la lealtad de sus miembros del mismo modo que, como se supone que ocurre hoy en día, las empresas privadas tienen que competir por los clientes. En dichas circunstancias, todo el sistema de representación popular (en el Congreso, en los partidos, en los medios de difusión, e incluso en el campo) sufriría una reacción en cadena. El resultado podría ser un régimen democrático de inclusión estable, aunque, de nuevo, esto no es seguro, a lo sumo podría alcanzarse después de una considerable turbulencia intermedia.

### **¿Una transición *sui generis*?**

La razón por la que se aplica el análisis de la transición a México es que, a pesar de su carácter distintivo y su flexibilidad, el viejo sistema

dominante priísta no puede ser infinitamente maleable o elástico. Tiene una lógica autoritaria básica y, por tanto, puede compararse (y contrastarse) con otros regímenes autoritarios que o descubren maneras para reproducirse a sí mismos (quedando intacto su núcleo esencialmente autoritario) o experimentan una caída, y la transición a ciertas reglas y normas alternativas al sistema. (La alternativa puede ser alguna forma de democracia liberal, aunque, desde luego, éste no es necesariamente el resultado.) En el intervalo entre los dos sistemas habrá una “transición” o *interregno* durante el cual las reglas, las normas y la identidad de los principales actores políticos estarán dispuestas para la renegociación. Éste es, de modo característico, un periodo limitado de acentuada incertidumbre política. La extrema longevidad del régimen mexicano y su carácter de inclusión significan que en este caso la “restauración” de un modelo anterior de política democrática no es una posibilidad. No puede haber una “redemocratización”, como ocurrió en las transiciones del Cono Sur, el sur de Europa y el Báltico.

El sistema de reclutamiento político sumamente institucionalizado y la rápida circulación de la élite significan que en México cualquier división potencial de la coalición gobernante entre los de “línea dura” y los de “línea blanda” tenderá a limitarse y contenerse más eficazmente que en otras partes. La fórmula de gobierno mexicana equilibra habitualmente estos dos componentes, no permitiendo casi nunca la apropiación de una política por un elemento u otro. El modelo de rápida circulación de la élite significa que cuando una postura política particular ha rebasado su utilidad y se ha convertido en objeto de crítica y desunión se puede reclutar una nueva cohorte de políticos a fin de variar la mezcla y recrear la confianza en las posibilidades de reforma desde dentro. Dichos nuevos “reformistas” entienden claramente que su mandato es revivir el sistema, no desmantelarlo.

Este mismo modelo le crea problemas característicos a la oposición democrática. Aunque oponerse a un régimen militar represor puede ser peligroso y penoso, tiene ciertas ventajas. Es probable que los que se definen a sí mismos como demócratas sientan que tienen una ventaja moral incuestionable que compensa su vulnerabilidad física. Su unidad y su moral se refuerzan a menudo por la forma en que sus oponentes responden cuando son cuestionados. Un factor importante que impulsa la resistencia democrática es la convicción de que no importa qué tan fuerte parezca el régimen, ya que en realidad es quebradizo y tiene poca capacidad para reformarse a sí mismo. El régimen mexicano no concede ninguna de estas ventajas a sus oponentes. Evita con

decisión presentarle a la población en general una fachada inequívocamente represora (sin importar lo amedrentador que pueda elegir ser en relación con grupos de oposición seleccionados). Es un antiguo maestro en el uso de “válvulas de seguridad” y de tácticas para distraer la atención para minar la fuerza de un ataque opositor. Divide y reinará es la técnica que se ha perfeccionado para el mantenimiento del sistema, como lo ha demostrado toda la historia de los partidos de oposición legales en México, y como lo confirma la actual división del PAN y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y la que existe dentro de cada uno de estos agrupamientos. Dada esta herencia y el historial sin paralelos del régimen en la “apropiación” de los elementos clave de la oposición (en particular de las organizaciones populares con demandas sociales relativamente apremiantes que sólo el Estado puede satisfacer), es muy difícil para los líderes de la oposición mantener la confianza de sus seguidores en que con uno o dos empujones más todo el edificio empezará a tambalearse. El calendario fijo ofrece oportunidades muy ocasionales, y es cuando dicho reclamo puede obtener credibilidad, pero el resto del tiempo defiende al régimen de la desestabilización y sofoca las energías opositoras.

En este punto la conclusión podría parecer que en el México contemporáneo no puede lograrse la transición del gobierno autoritario. Quizá el sistema está tan bien defendido, es tan capaz de reproducirse y de volver a equilibrarse, que deberíamos tener en consideración su capacidad de reforma impulsada desde el interior y nada más. En efecto, desde mediados de la década de los ochenta hay una evidencia cada vez mayor de que el régimen ha estado encontrando crecientes dificultades para preservarse a sí mismo, y los acontecimientos desencadenados por la insurrección en Chiapas el día de año nuevo de 1994 han convertido en lugar común lo que antes era una opinión polémica. El asesinato de Luis Donald Colosio, candidato del PRI, el 23 de marzo de 1994, sólo subrayó la vulnerabilidad crítica del viejo sistema de imposición. La crisis de la devaluación que siguió al ascenso a la presidencia de Zedillo, en diciembre de 1994, y el posterior choque entre zedillistas y salinistas sobre la responsabilidad de la debacle subrayaron las añejas críticas acerca de las consecuencias del exacerbado presidencialismo mexicano. Pero aunque estos acontecimientos recientes refuerzan la impresión de que existe, por tanto, la posibilidad de algún tipo de transición, debemos proceder con cuidado al especificar la dinámica probable, dadas las características *sui generis* del sistema mexicano resumidas anteriormente.

## Las posibles fuentes de la caída del régimen en México

A menudo, los trabajos sobre la transición son criticados por la falta de una “teoría” específica. Su recuento de la caída del régimen tiende a funcionar en un ámbito *ad hoc* de factores que la favorecen: no aclara cómo se espera que se combinen y tiende a rehuir juicios que contengan predicciones. Quienes hacen esas críticas están, desde luego, invitados a construir alternativas más rigurosas y a utilizarlas para realizar predicciones. Pero, al considerar las posibilidades de la transición en el México contemporáneo es difícil ver cómo puede ensayarse algo más que un bosquejo muy provisional e “indeterminado” de una posible caída del régimen. Es más fácil llamar la atención sobre ciertos procesos de erosión (más bien amplios y de largo plazo que han estado debilitando los fundamentos de la variante mexicana del gobierno autoritario y aumentando las presiones por liberalizarlo) que especificar los mecanismos relativamente precisos mediante los cuales pueda desencadenarse una eventual caída y la transición. De hecho, sigue sin resolverse la pregunta de si el tipo de liberalización mexicana alcanzará necesariamente un punto sin retorno (en el que deberá haber transición o recrudescimiento) o si podrá continuar indefinidamente sin la pérdida del control central.

Por su estructura distintiva, el régimen mexicano siempre estuvo resguardado de ciertas fuentes de caída que han sido importantes en otras partes. Nunca habría de embarcarse en una aventura militar que pudiera exponerlo a una derrota externa. Nunca habría de identificarse en tal medida con la personalidad de un gobernante particular que su destino quedara enredado con la biografía de éste. (Este peligro encontró quizá su clímax con Díaz Ordaz en 1968, pero se evitó rápida y eficazmente a partir de entonces.) Nunca habría de permitirse a sí mismo convertirse en un “caso ejemplar” de democratización patrocinada desde fuera por Estados Unidos. Tampoco abdicaría nunca el espacio político nacional en favor de una coalición de rivales democráticos, cualquiera que fuera su composición. Dicho terreno sería siempre fieramente disputado por el partido gobernante y sus organizaciones corporativistas de masas, o por ambos. Naturalmente, si el partido gobernante sufriera una seria división, perdería su fuerza asegurada, pero el PRI ha tenido un notable éxito en el mantenimiento de su unidad, en parte gracias al pegamento del masivo patronazgo presidencial, pero también a otros factores de unión.

Sin embargo, aunque todos estos puntos de posible vulnerabilidad

quedaran bien cubiertos, el régimen mexicano también tenía sus propios puntos débiles. La sucesión presidencial de cada seis años es el principal punto débil del sistema, ya que en ese momento toda la autoridad y la capacidad de liderazgo concentrada en ese cargo deben ser transmitidas, mediante un mecanismo autoritario manifiesto, por el titular a su sucesor, y los aspirantes perdedores, inducidos a consentirlas. Ésta ha sido una fuente de peligro para el sistema desde sus inicios, como dan testimonio las crisis de 1935, 1940 y 1952. Sin embargo, se volvió mucho más crítica en la década de los ochenta. Primero Cuauhtémoc Cárdenas, en 1987, y luego Manuel Camacho, en 1993, se convirtieron en peligrosos desertores políticos después de que se vieran frustradas sus ambiciones presidenciales. El calendario fijo sirve en gran medida para desviar o difundir la inestabilidad y canalizar a la oposición hacia vías muy estrechas y predecibles. Pero también significa que en un momento determinado del ciclo político no hay escapatoria a un reto eficazmente constituido. En ese momento, el régimen ya no puede confiar en que sus mecanismos de defensa lo mantengan tan bien protegido por el resto de su vida. En el concurso presidencial de cada seis años el sistema trabaja mejor si la oposición puede ser inducida a presentar una lucha suficiente para hacer que la victoria del partido gobernante parezca creíble, pero sin jamás echar por tierra la ilusión de la invulnerabilidad del PRI. Esto supone obviamente un acto de equilibrio en extremo delicado, y el PRI ha tenido la fortuna de que el partido de oposición más antiguo, el PAN, desempeñara por mucho tiempo el papel asignado tal como se requería. Sin embargo, en la década de los años setenta se juzgó que la oposición era demasiado débil para ejecutar esta función adecuadamente, con el resultado de que se introdujeron varias reformas para ampliarla y diversificarla.

A partir de mediados de la década de los ochenta, primero el PAN y luego el PRD empezaron a tener resultados demasiado buenos, por lo que se adoptaron medidas correctivas para detenerlos. Pero ese fino ajuste de la oposición por parte del gobierno es otro punto débil del régimen, no de fortaleza. Tiende a exponer su núcleo autoritario a la vista pública y es, inherentemente, inestable y contraproducente en potencia al mismo tiempo.

Vinculados a estos dos puntos débiles típicos del sistema priísta se encuentra un tercero: las consecuencias del aislamiento y del autoengaño provocado por el monólogo constante del régimen consigo mismo. Este punto debe expresarse con cierto cuidado. Los regímenes

democráticos también orquestan en considerable medida el debate de los medios de difusión, y la prensa mexicana no se encuentra sujeta actualmente a nada parecido a la cruda censura característica de la mayoría de los regímenes autoritarios. No obstante, a pesar de la flexibilidad y del “pluralismo limitado” mexicanos, los puntos de vista oficiales dominan por lo general los medios de difusión (en particular la televisión), en tal medida que las autoridades tienden periódicamente a engañarse a sí mismas y a bloquear la “respuesta” proveniente de la sociedad. Esto es particularmente cierto en los últimos años de cada presidencia y cuando funciona se le atribuye, desde luego, a la eficacia del sistema. Pero es también un punto débil, ya que el discurso oficial titubea de vez en cuando, con efectos muy desestabilizadores. Ocasionalmente, como ocurrió en el terremoto de la ciudad de México, o en los días posteriores a la rebelión en Chiapas, se vuelve claro para todos que la línea del gobierno se ha vuelto completamente hueca. Lo mismo sucedió alrededor de una semana después de que el asesinato de Colosio tuviera lugar, durante la confusión que reinaba en el centro de la autoridad. Y en general, desde 1976, todas las elecciones presidenciales han sido testigos de una caída abrupta de la credibilidad del discurso oficial. En el pasado, dichas caídas se revertían tan pronto como el nuevo presidente asumía el cargo, pero la crisis del peso ha privado al presidente Zedillo de un recurso acostumbrado, por lo menos durante los primeros meses de su mandato.

Las opiniones diferirán en torno a la naturaleza de los procesos sociales de largo plazo que están funcionando y que han erosionado los fundamentos del sistema priísta. Se podría volver la atención a 1968 y al surgimiento de una élite urbana con mejor formación profesional y con más confianza en sí misma, con ilusiones sobre el alcance de una transformación democrática fácil, a través del otorgamiento de poder a la siguiente generación. (Me gustaría ver una comparación sistemática entre Tlatelolco y Tienanmen.) El estatismo y el intervencionismo económico de la década de los años setenta pueden considerarse ya sea como intentos fallidos de dar un hábito de vida nueva al viejo modelo autoritario o como experiencias de aprendizaje necesarias, a través de las cuales una sociedad de mercado más autónoma y asertiva alcanzó la organización propia. En cualquier caso, después de la crisis de la deuda de 1982, la aproximación del Estado mexicano a la nueva legitimación mediante la expansión y el intervencionismo económicos se contrajo drásticamente y, a su debido tiempo, fue sustituida por una fórmula de administración económica orientada hacia

el mercado.<sup>8</sup> Sea cual fuere la justificación del cambio, la base social del gobierno autoritario se ha debilitado en aspectos clave. Al tiempo que el sector privado y los inversionistas extranjeros han obtenido poder, las viejas estructuras corporativistas se han visto socavadas y privadas de recursos, y la participación del “sector popular” en la política del PRI disminuyó. La circulación de la élite ha encontrado nuevas dificultades, ya que los requisitos de “confianza en el mercado” suponen la continuidad no sólo de las políticas sino también del personal.

Además de estos impedimentos de peso para el buen funcionamiento continuo del sistema autoritario, el viraje hacia una filosofía neoliberal le ha creado problemas ideológicos al régimen. La coalición gobernante ya no está compuesta por grupos más o menos unidos que están de acuerdo en que su derecho de gobernar emana de un proyecto nacionalista revolucionario convenido. Su compromiso con los mitos de gobierno inevitables se ha desvanecido conforme la base de su proyecto de gobierno ha cambiado. Pero eso los deja más aislados que antes de las actitudes prevalecientes en la sociedad en general. También complica la tarea de reconciliar las tendencias conflictivas dentro del grupo gobernante. El interés propio nunca ha sido suficiente por sí mismo para producir este grado de disciplina y unidad en la élite; siempre estuvo reforzado por algunos reclamos más amplios de legitimidad que ahora están abiertos a la disputa.

## **Perspectivas de democratización**

No es posible predecir con ningún grado de certeza cuánto tiempo pasará para que México sufra una transición de régimen autoritario ni qué tipo de transición esperar. No obstante, podemos sacar algunas conclusiones del análisis anterior sobre los principales aspectos en discusión, y el grado en el que deberán adaptarse las categorías analíticas derivadas de las experiencias ajenas para ajustarse a las circunstancias mexicanas. El procedimiento adoptado en esta conclusión será resumir cinco situaciones hipotéticas amplias, y luego identificar en

---

<sup>8</sup> Marcelo Cavarozzi ha sugerido que lo que él llama la “caída de la matriz centrada en el Estado” de las asignaciones políticas en América Latina constituye una condición previa fundamental, pero olvidada, para explicar las transiciones democráticas contemporáneas en todo el subcontinente. “Beyond Transitions to Democracy in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, parte 3, octubre de 1992, pp. 665-684.

cada rubro las principales complicaciones que podrían surgir en el caso mexicano. Estas cinco situaciones hipotéticas pueden presentarse en orden ascendente de factibilidad, de lo cual se puede ver que entre más viable sea la opción más se alejará probablemente de un modelo general normal de transición. Se requerirá un considerable ingenio local si México ha de transitar con éxito rumbo a la democracia.

La primera alternativa puede descartarse rápidamente. Un importante adelanto democrático impuesto al régimen desde abajo parece muy improbable en las condiciones mexicanas. En realidad, la mayor parte de nuestras especulaciones sobre las transiciones democráticas surgen del hecho de que este modelo clásico sencillo es poco común en términos empíricos. Durante la última década, México ha sido testigo de sucesivos intentos por desplazar al régimen autoritario del PRI por medio de este método. Así, el PAN intentó la resistencia civil contra el fraude electoral en Chihuahua en 1986; los desafíos presidenciales del PRD en 1988 y 1994 pueden interpretarse de esta manera; y una lectura del levantamiento en Chiapas también seguía esta veta. Todos estos intentos fallaron, y la victoria electoral más o menos legítima del PRI en agosto de 1994 reafirmó estos fracasos. En esta medida, México confirma un argumento sobre las transiciones: a saber, que deben tener en consideración los nuevos alineamientos estratégicos *dentro* de la coalición autoritaria, así como cualquier presión que pueda afectar-la desde *fuera*.

De acuerdo con la segunda situación hipotética, la experiencia mexicana también parece confirmar una generalización comparativa, a saber, que la liberalización de un régimen autoritario es más un precursor que un sustituto de una transición eventual del régimen. Durante la presidencia de Carlos Salinas una corriente importante de análisis político sostuvo que conforme a las condiciones mexicanas, y contrariamente a la mayor parte de las experiencias en otras partes, era posible que gobernantes ilustrados promovieran una sucesión infinita de medidas de reforma política sin perder jamás el control sobre el proceso de liberalización. Anteriormente en este artículo designé a la doctrina mexicana “democratización a hurtadillas” y subrayé sus limitaciones teóricas. No obstante, durante un breve periodo, después de las victorias electorales del PRI de agosto de 1994, resultaba plausible afirmar que el truco había funcionado. Sin embargo, esto era subestimar la pérdida de control inherente a la apertura política, pérdida que en las condiciones mexicanas se manifestaría en la tensión entre los equipos presidenciales saliente y en-

trante. Salinas usó todas las prerrogativas de su cargo para disfrazar esta realidad hasta el último momento, pero ya era evidente en los conflictos latentes con el primer contendiente del PRI a la sucesión presidencial, y se volvió extremadamente claro una vez que Zedillo asumió el cargo. Bajo la intensa presión pública por legitimar su gobierno y por distanciarlo de los abusos de su predecesor, introdujo una gama de reformas adicionales (particularmente en el área legal) que constituyeron un rompimiento con las estrategias anteriores de control continuo. La reestructuración de la Suprema Corte y el nombramiento de un político del PAN en el gabinete (como procurador de justicia) ocurrieron antes de la crisis del peso y reforzaron el argumento en pro de las reformas transformadoras.

Los primeros meses de la presidencia de Zedillo han dado cierta credibilidad a la tercera situación hipotética, según la cual un partido que surge de la oposición democrática también aprovecha las oportunidades creadas por la liberalización política y, a la larga, obtiene un mandato electoral y se alterna en el gobierno. El partido de oposición establecido desde hace más tiempo en México es el un tanto conservador PAN, que ha competido sin éxito en las elecciones durante medio siglo. Se le permitió ganar su primera gubernatura estatal en 1989, añadió una segunda en 1992 y dos más a mediados de 1995. También ocupa una firme posición minoritaria en el actual Congreso mexicano y, como ya se dijo, recientemente colocó su primer secretario en el gabinete. Visto desde hace mucho como la oposición "domesticada" que se requería para que los candidatos del PRI tuvieran a quien vencer, su situación se transformó durante el gobierno de Salinas, y su candidato presidencial obtuvo el segundo lugar (con 26.7% del voto válido) en agosto de 1994. Estando el gobierno de Zedillo encerrado en un programa recesivo, impopular y de austeridad, los estrategas del PAN han empezado recientemente a preocuparse por conseguir una mayoría electoral en la Cámara Baja del Congreso para 1997, seguida de la posibilidad de obtener la presidencia misma para el año 2000. Además, analistas independientes, e incluso algunos estrategas del PRI, han empezado a considerar seriamente esta situación hipotética. Por supuesto, esto contaría como una transición a la democracia plena y convencional. En lugar de dedicarse a predicciones electorales (muy prematuras), este artículo llama la atención sobre otras dificultades de esta situación hipotética. Por ejemplo, el sistema mexicano de exacerbado control presidencial ha borrado virtualmente los lejanos recuerdos de cómo pudo ejercerse la autoridad

legislativa con independencia de las órdenes del ejecutivo. Bajo las presiones de la crisis económica, Zedillo se ha asegurado el apoyo legislativo de sus medidas de austeridad de emergencia, respaldándose casi en los mismos mecanismos verticales del pasado. Pocos políticos mexicanos, del partido que sea, parecen comprender qué tan profundamente cambiarían los principios operativos del gobierno si el Congreso empezara a ejercer sus responsabilidades constitucionales. Los problemas de cohabitación entre las autoridades federales controladas por el PRI y la gama de gobiernos estatales controlados por el PAN también son potencialmente bastantes graves. Más aún, la alternancia de los partidos debe pensarse como un juego iterativo más que uno de un solo tiro. Esto exigirá cambios de gran alcance en los horizontes temporales y en las estrategias profesionales de todos los políticos mexicanos, tanto del PRI como de los partidos de oposición. Tendrán que revisarse los hábitos hondamente arraigados que privilegian las lealtades verticales y menosprecian la responsabilidad ante el electorado. Dichos impedimentos surgen en cierta medida cada vez que la competencia entre múltiples partidos y la alternancia en los cargos rempazan al gobierno autoritario. En comparación con otros países, en México, sin embargo, la longevidad y la flexibilidad del dominio priísta, y la habituación de la sociedad a sus rutinas, pueden intensificar estas dificultades.

La imposibilidad de una democratización impuesta desde abajo o de una liberalización para preservar el control desde arriba, y los riesgos de una alternancia de partidos en el poder no controlada, proporcionan las condiciones previas normales para la cuarta situación hipotética de la transición: un pacto de la élite para limitar la inestabilidad y normar en términos amplios las reglas del juego político. Sin embargo, el análisis que el presente escrito hace sobre la naturaleza *sui generis* del régimen mexicano subraya varios impedimentos para tal solución en este caso. Las fuerzas de oposición están divididas y faltan la autonomía y autoridad moral que se requerirían para obtener un convenio digno de confianza y neutral de un gobierno marrullero y taimado. El régimen mexicano tiene un largo historial de pactos de negociación: con los obreros y los empresarios, con los partidos de oposición y con una amplia gama de actores sociales. Pero éstos han sido en su totalidad pactos semiimpuestos u orquestados oficialmente, mediante los cuales quienes se encuentran en el poder han ejercido el dominio, ofreciendo concesiones relativamente secundarias a los socios más débiles, sin poner nunca en riesgo la autoridad básica del régimen.

Este modelo de creación semicorporativista de pactos está tan bien establecido y es tan exitoso que ha creado un conjunto de actitudes y expectativas que impiden a los participantes comprometerse en pactos realmente plurales. La confianza y el reconocimiento mutuos tienden a estar ausentes. Las reglas informales y los entendimientos implícitos que apuntalan el viejo régimen priísta no son susceptibles de ser reformados por decreto, desde arriba, pero si permanecen inalterados, entonces las negociaciones dentro de la élite para “armar” un resultado democrático carecerán de los puntales de confianza necesarios. (Una clara muestra de esto la dio el gobierno de Zedillo en enero de 1995, cuando negoció un acuerdo dentro del partido que fue saboteado inmediatamente por los militantes del PRI del estado de Tabasco.)

En cualquier caso, es mucho más difícil dismantelar y darle nueva forma a instituciones sólidas (incluso las comisiones electorales, los tribunales superiores de justicia, etc.), diseñadas para el respaldo partidista, que simplemente crear instituciones neutrales nuevas en áreas donde anteriores regímenes de excepción funcionaban arbitrariamente. Después de casi setenta años de gobierno priísta no hay realmente “instituciones que tiendan puentes”, con credenciales intachables, ni la autoridad para obligar a ambas partes. Hace mucho tiempo el exacerbado presidencialismo mexicano se apoderó virtualmente de todos los espacios neutrales en donde el gobierno y la oposición podrían haber negociado de otra manera, en igualdad de condiciones. Hay que reconocer que durante los últimos años la presidencia ha permitido a regañadientes el establecimiento de instituciones electorales más neutrales, al tiempo que la prensa escrita (aunque no siempre) tiene un historial añejo (si bien no tranquilo) de independencia. Optimistamente, quizá la nueva Suprema Corte empezará a hacer valer el texto completo de la Constitución de 1917, y *quizás* el TLCAN también pueda proporcionar un mayor espacio para el debate político abierto e incluso para negociaciones. Pero la institución fundamental sigue siendo la presidencia misma. Según el sistema actual, quienquiera que controle ese cargo definirá los términos de cualquier pacto político con la oposición y controlará la (casi invariablemente selectiva) puesta en práctica de sus términos. De allí la constante tendencia a percibir cualquier proceso de democratización en México como la dádiva de un príncipe benevolente, más que como el producto de una asamblea constituyente formal o informal.

Sin embargo, cada una de las últimas cinco presidencias terminó en algún tipo de crisis y con una ola de reacción popular en contra de

los abusos atribuidos al gobernante saliente. ¿Qué probabilidades hay, entonces, de que los mexicanos encuentren en Zedillo al verdadero reformador político benevolente que los ha eludido durante tanto tiempo? Ésta no es esencialmente una pregunta sobre las preferencias subjetivas o las habilidades como líder del titular actual. El papel de la presidencia impone una pesada carga de obligaciones y expectativas sobre cualquiera que ocupe el cargo. En lo que vale, estoy preparado para creer que Zedillo asumió el cargo con la intención de renunciar a las facultades excesivas y de promover una reforma política profunda. Él no era candidato favorito para la presidencia, después de todo, y no había sido preparado de la misma manera que la mayoría de sus rivales para una carrera política. Pero sea como fuere, pronto fue blanco por todas partes de acusaciones de vacilación y de debilidad. En un periodo de cuatro meses estas presiones lo indujeron a empezar a actuar como se espera que actúe un presidente mexicano. (“Por algún tiempo me preocupaba cuando hablaba con tanta insistencia sobre el régimen de derecho”, afirmó un miembro de su equipo, “pero, a la larga, me tranquilicé por la seguridad de que es un realista de corazón, no un *ayatollah*”).

Pero si descontamos la transición iniciada a partir de un solo lado, ya sea desde arriba o desde abajo, y si los obstáculos para la democratización controlada a través de un pacto o por medio de la alternancia de partidos en el poder demuestran ser insalvables, eso nos deja una quinta posibilidad teórica. Podría haber un cambio desestabilizador, impulsado desde el interior por el sistema político; una transición a través de la “ruptura” en la que primero se desmontaría el antiguo orden, se demolerían las actitudes y las expectativas heredadas antes de que pudiera erigirse en su lugar algún tipo de régimen nuevo. Ésta es una situación hipotética extremadamente audaz, pero también vaga. Ya hemos visto que la historia, la geopolítica y la estructura social mexicanas conspiran para aumentar el miedo que provocan. Sin duda, dicho miedo contribuyó al resultado de la elección de 1994, y también ayuda a explicar la resignación política con la que se ha recibido, hasta ahora, la crisis socioeconómica. Es, por tanto, un firme impedimento para la “ruptura”, pero no una garantía final en contra de ésta.

En lugar de intentar calcular la probabilidad de una desintegración desestabilizadora del sistema dominante del PRI durante el gobierno actual, este artículo concluye reflexionando sobre cómo podría esperarse que se aplicara la noción de ruptura de régimen a las condiciones específicamente mexicanas. La pregunta por considerar es

¿qué supondría exactamente dicha ruptura? El sistema autoritario mexicano se ha identificado a lo largo de este artículo como un régimen de “partido dominante” construido en torno a un sistema de control “exacerbadamente presidencial”. Una ruptura del régimen se centraría por tanto en el partido dominante y en la sucesión presidencial apostólica relacionada con éste. No se requeriría la redacción de una nueva Constitución para destituir a los funcionarios públicos en funciones (por no hablar de su enjuiciamiento, o de la restauración de los derechos políticos de las víctimas de la persecución y el exilio). Bastaría hacer respetar las leyes existentes y que los funcionarios públicos dieran cuenta del cumplimiento de sus responsabilidades actuales. No obstante, una ruptura supondría la abrogación de una gama de prácticas y convenciones informales que protegen muchos intereses poderosos y bien establecidos. La dificultad estaría en diferenciar claramente entre los elementos que deben cambiar y aquellos que podrían continuar. Algunas fuerzas se resistirían a cualquier cambio, temiendo que cualquier ruptura se extendiera demasiado. Otros considerarían que la simple consolidación de las reglas existentes por parte de los titulares actuales sería demasiado leve como para asegurar un cambio duradero del régimen. La inestabilidad que connota el término ruptura surgiría en gran parte de las dificultades que conlleva salvar estos puntos de vista conflictivos.

El sistema autoritario de partido dominante priísta supuso la mezcla de funciones del partido y del Estado; la subordinación al presidente en funciones; la subordinación al partido de las organizaciones sociales clave (sindicatos de obreros y campesinos, comerciantes, empleados públicos, etc.); y la estructura vertical de representación y control internos. La ruptura de este sistema tendría que rebasar los límites de la reforma parcial y llevaría aparejada la reconstrucción de toda la matriz de relaciones sobre un fundamento distinto (presuntamente democrático). Hasta ahora hemos sido testigos de cierta separación de las funciones del partido y del Estado (especialmente en el área clave de la política macroeconómica y en las arenas más competidas de los gobiernos locales); se ha restado importancia a las estructuras corporativistas de representación de intereses dentro del partido, pero no han sido desmanteladas por completo conforme su eficacia ha decaído; en la jerarquía del PRI sigue persistiendo la estructura vertical, aunque las líneas de mando pueden haberse vuelto más cortas y más inciertas conforme los líderes ocupan en el ámbito local el vacío dejado por el menor control central, y conforme las bases se vuelven irregularmente

más asertivas. En suma, hasta ahora este sistema autoritario ha sufrido más una descomposición que una ruptura. Una ruptura verdadera podría surgir de un mayor conflicto dentro del partido que conduzca a más divisiones y nuevos alineamientos. Esto podría provocarlo la presión de la competencia de los partidos de oposición. Sin embargo, es probable que el factor decisivo sea la relación del PRI con el presidente en funciones. En tanto él exija la subordinación continua del partido y lo recompense de la manera acostumbrada, no habrá una ruptura profunda de este sistema.

Es bien sabido que los presidentes descubren que en ocasiones es conveniente distanciarse de las prácticas poco atractivas de su partido, pero al menos hasta hace poco también era seguro suponer que dicho distanciamiento era esencialmente táctico. El presidencialismo exacerbado no habría podido sobrevivir a menos que el partido estuviera disponible, en última instancia, para cumplir cualquier orden del presidente, y se suponía que los presidentes sucesivos dependían de esa realidad. En términos más positivos, cualquier proyecto presidencial de reforma controlada tiene que basarse en los mecanismos de lealtad del partido a fin de inducir a los recalcitrantes a cumplirlo. Así que la ruptura del dominio priísta implicaría también, necesariamente, la desintegración del presidencialismo exacerbado. En efecto, es en este punto en donde se encuentran los elementos más desestabilizadores (y posiblemente más transformadores) de una “transición a través de la ruptura” en México.

Durante el sistema autoritario se centraliza una enorme cantidad de responsabilidades en manos de un solo líder que ejerce una autoridad casi soberana durante un único periodo fijo de seis años. Esencialmente, sólo hay un premio político digno de obtenerse, y éste se concede a través de la sucesión apostólica (en la jerga política mexicana, el “dedazo”) más que a través de la competencia electoral. Hay que admitir que Zedillo obtuvo su mandato más del electorado y menos de la “familia revolucionaria” que en el pasado. Pero agosto de 1994 no ha constituido hasta la fecha una ruptura del exacerbado presidencialismo mexicano, ya que aún existe un solo premio abrumadoramente importante (las gubernaturas estatales de la oposición siguen considerándose más como escalones que como genuinos centros de poder alternativos); porque la lógica del calendario fijo ha retrasado de nuevo el itinerario del cambio político discontinuo (en esta ocasión hasta el año 2000); y porque, como hemos visto, las expectativas que rodean ese puesto pesan fuertemente sobre el titular del cargo.

Según la lógica de este sistema, a menos que el presidente entrante realice una reforma radical del sistema de partido dominante y del presidencialismo exacerbado al inicio mismo de su periodo, se volverá cautivo del ciclo de seis años que bien puede requerir el pleno uso de estos recursos autoritarios en varios momentos críticos de su gestión. Según esta lógica, la siguiente oportunidad real para el cambio sistémico del régimen podría no surgir hasta que Zedillo se acerque al final de su gestión, momento en el cual quedaría en manos de su sucesor administrar las consecuencias. Al final de cada ciclo de seis años las alternativas adquieren de manera típica una forma descarnadamente binaria: el presidente saliente o promueve al sucesor que con mayor probabilidad continuará sus políticas y protegerá su legado, o se arriesga a transmitir demasiado poder a un rival o crítico potencialmente no amistoso y no puesto a prueba.<sup>9</sup> La “institucionalización de la incertidumbre” que viene con la democratización es apenas compatible con un concurso de un solo disparo con momios tan altos. Abolir el dedazo sin poner coto al presidencialismo exacerbado podría convertir fácilmente a la competencia política mexicana en un juego de suma negativa.

Este análisis ha intentado subrayar las características de “caída”, “transición”, “pacto” y “ruptura” en las condiciones mexicanas más que predecir cualquier vía particular o prescribir cualquier resultado específico. Ha mostrado que una representación exitosa en el drama de la transición en el escenario público mexicano requerirá adaptaciones amplias del guión básico.

---

<sup>9</sup> ¿Por qué todos los presidentes mexicanos renuncian al cargo, como se debe, al final de un periodo de seis años que ofrece tantas oportunidades para hacer un mal uso del poder? La sucesión apostólica podría ser crucial en este punto.