

El riesgo de la ingobernabilidad de México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas

*Rogelio Hernández
José Luis Reyna*

HASTA EL ÚLTIMO DÍA DE 1993 LA PRINCIPAL interrogante de los analistas consistía en si los cambios políticos producidos por el gobierno del presidente Carlos Salinas no habrían afectado la capacidad del sistema para seguir manteniendo la estabilidad, sobre todo teniendo presentes las elecciones federales de agosto de 1994.

El primero de enero, de manera inesperada, el panorama cambió radicalmente. Un movimiento guerrillero le declaró la guerra al ejército, desconoció al presidente de la República y tomó algunos poblados en el estado de Chiapas. La reacción gubernamental mostró no sólo poca eficacia para atender el levantamiento armado sino también una rigidez institucional totalmente desconocida. Y esto no podía ser imputado por completo a la sorpresa del movimiento, sino más bien a la pérdida paulatina de las funciones que antes habían cumplido las diversas instituciones políticas dentro del sistema: éstas no funcionaron como se hubiera esperado.

Al desconcierto, la falta de respuestas y la presencia activa de los guerrilleros siguieron en los meses posteriores, acontecimientos que cada vez pusieron más en duda la capacidad del gobierno de Salinas para controlar la situación. Hechos que parecían pertenecer al pasado (como la guerrilla misma) o impensables en el país, golpearon directamente a la autoridad política: el asesinato del candidato del PRI a la presidencia, el secuestro de sobresalientes empresarios, los conflictos y fisuras dentro del partido oficial, la indisciplina y el activismo políticos (inéditos por cierto) del funcionario designado por Salinas para pacificar Chiapas, etcétera.

Todo esto cambió las circunstancias políticas y dejó en un plano más que secundario el problema de la inestabilidad. Durante el primer semestre de 1994 lo que parece estar en juego es la probabilidad de que, por primera vez en la historia contemporánea de México, la ingobernabilidad se convierta en realidad. Es un escenario que no puede descartarse en un análisis político.

1. El cuestionamiento de Chiapas

La rebelión armada en Chiapas sorprendió porque un movimiento guerrillero no era considerado como factible después del derrumbe del socialismo y de los regímenes dictatoriales en América Latina. No era concebible, además, porque la guerrilla armada, como medio de protesta o de reivindicación, parecía una situación superada. Pero también porque México, tal como se leía y se veía en los medios de difusión, se enfilaba con paso firme a un "estadio superior de desarrollo". La desigualdad y la pobreza, pese a que se reconocían como problemas, tenían solución sin acudir a la violencia como un medio para lograrlo.

El conflicto del sureste ha producido el impacto de inmovilizar al sistema político mexicano, reconocido por su capacidad para garantizar la estabilidad política y adaptarse continuamente a los cambios. En ese sentido, la pregunta más importante no es cómo y por qué surgió un movimiento de esa naturaleza (lo que llevaría a indagar los motivos reales o imaginarios de sus organizadores) sino cuáles son los factores que propiciaron la ineficacia del sistema para responder y que por lo mismo, lo han hecho tan vulnerable.

En los años setenta, en México, como casi en toda América Latina, se formaron diversos grupos guerrilleros en sus versiones urbana y rural y, sin embargo, no consiguieron desestabilizar al régimen, ni siquiera entorpecer o poner en peligro la política económica. Más aún, el último grupo guerrillero, comandado por Genaro Vázquez y después por Lucio Cabañas, fue confinado a la sierra de Guerrero y atacado sistemáticamente por el ejército hasta exterminarlo. El hecho de que el sistema pudiera sobrevivir con un movimiento armado en sus entrañas durante cerca de diez años, demostró su capacidad para presentar alternativas sociales y políticas e impedir que la propuesta subversiva prendiera en otros sectores y poblaciones: el conflicto existía, pero era —como lo fue— posible aislarlo; el sistema tenía capacidad de respuesta.

Estos antecedentes, constituidos en una experiencia, no sirvieron para enfrentar el levantamiento chiapaneco. A pesar de estar limitado a una pequeña parte de una entidad federativa, su impacto nacional e in-

ternacional fue de tal magnitud que obligó al gobierno del presidente Carlos Salinas a actuar en una situación de grave emergencia: detuvo las acciones militares y buscó apresuradamente las negociaciones políticas conducentes a mitigar el conflicto. El hecho de que 1994 fuera un año de elecciones presidenciales daba una oportunidad política a la guerrilla, ya que su impacto podía ser mayor dentro de un proceso electoral que, en general, se había previsto como conflictivo. No obstante, lo anterior no constituye una explicación suficiente para entender por qué el sistema respondió de la manera en que lo hizo: vacilante y sin alternativas concretas.

En realidad, el impacto y tal vez parte de la evolución del levantamiento armado han dependido de dos factores básicos: la creciente internacionalización de los países, que comenzara con los mercados y los procesos económicos hasta llegar a involucrar a los gobiernos y sus decisiones y, además, el singular estilo con el cual el presidente Salinas ejerció el poder durante su mandato. El primero pretende explicar por qué se optó por negociar y no por aplastar militarmente a los guerrilleros; el escrutinio internacional, ejercido por gobiernos y variadas organizaciones ha puesto con mucho énfasis el acento en el respeto a los derechos humanos. Cualquier exceso gubernamental en contra del movimiento armado habría sido severamente sancionado por la comunidad internacional y restado apoyo al régimen salinista. Además, con la reciente firma del tratado comercial que convierte a Estados Unidos en socio de México, la estabilidad nacional se presenta ahora como un asunto de especial atención norteamericana.

En cuanto al estilo particular del presidente Salinas, la idea sugiere que centralizó tanto el poder que casi lo personificó, despojándolo de su carácter institucional, tanto a la presidencia como al sistema mismo. Por ello, a manera de hipótesis puede señalarse que el gobierno fue incapaz de prever, aislar y controlar el brote guerrillero. Adelantando algunos argumentos: la internacionalización del país implicó, entre otras cosas, un escrutinio de diversos países (Estados Unidos principalmente) que restringió el espacio de maniobra militar y aumentó, en consecuencia, el espacio político en donde lo que cabía era la negociación y no la represión.

El movimiento armado chiapaneco penetró con gran facilidad al sistema porque éste, de hecho, contaba con una sola institución en funciones: la presidencia. El sistema político se hizo rígido y se redujo. Así, al no haber instituciones políticas que funcionaran como arterias alternativas para absorber el conflicto, el movimiento chiapaneco fracturó al sistema o, lo que es lo mismo, a lo que quedaba de él. La trama institucional del sistema se petrificó en la misma proporción en que la centralización

política de la institución presidencial avanzó. Por eso el impacto de Chiapas, desde el principio, no fue regional sino que afectó al país entero: nunca se restringió a cuatro municipios, sino que trascendió como onda expansiva.

El éxito del levantamiento armado chiapaneco puede encontrarse en la casi inexistencia de instituciones políticas que hubieran podido absorberlo. Su éxito estriba en que tiene lugar al margen del sistema y no en su interior: no hubo posibilidad de neutralizarlo, manipularlo, cooptarlo o negociarlo.

Para hacer una comparación especulativa, todavía hace dos lustros un conflicto como el que se menciona hubiera sido cubierto por la telaraña institucional del sistema y, con cierta probabilidad, hubiera sido regulado; no sin costos, por supuesto, pero sin llegar a límites cercanos a la inestabilidad e ingobernabilidad como los que se viven en estos días. Ahora no fue posible destramar esa telaraña porque ya no existen las instituciones que la sustentaban. Cabría decir que si a alguien se dirigió el conflicto ya no fue siquiera a una institución: la presidencia, sino a una persona: el presidente; por ello el movimiento guerrillero solicitó su renuncia.

La trascendencia de la guerrilla en Chiapas puede medirse considerando dos elementos: las respuestas gubernamentales y la aparición de otros eventos tanto o más graves que el levantamiento armado. La principal respuesta del presidente Salinas no fue decretar el cese al fuego unilateral sino designar a Manuel Camacho como comisionado especial para establecer negociaciones con la guerrilla: significaba, al menos en la apariencia, la búsqueda de la solución política.

Camacho fue uno de los más importantes contendientes por la candidatura priista para suceder al presidente Salinas. Él logró reunir en su apoyo tanto a políticos del sistema como de la oposición, gracias a que se presentó como el único capaz de proponer y llevar a buen puerto la indefinida transición democrática. Pero perdió esa batalla. Y, por ello, su nombramiento lo revivió políticamente y debilitó la frágil candidatura y campaña que hasta entonces tenía Luis Donaldo Colosio, el candidato oficial designado. Pero, de paso, también reveló que el presidente no podía (o no quería) dar una respuesta institucional: en estricto sentido, el responsable de las negociaciones debía ser el secretario de Gobernación (si es que no el gobernador del estado) y no un emisario personal del jefe del ejecutivo.

Con la creación de la figura del Comisionado, Salinas debilitaba al candidato oficial al alentar una opción política en la que era difícil distinguir el interés personal de la alternativa institucional, pero también ulaba dos instancias formales. Así, la guerrilla puso al descubierto

que el sistema no tenía la suficiente capacidad de respuesta ni para prever y evitar el levantamiento armado, ni para encauzarlo formalmente: de nueva cuenta el presidencialismo siguió arrollando a las instituciones políticas existentes.

En este ambiente de incertidumbre y tensión políticas tuvo lugar el asesinato del candidato Colosio. El crimen, al igual que la guerrilla, demostró que México no había superado por completo sus prácticas tradicionales, las del llamado México bronco, y que aún existían grupos sociales que podían elegir la violencia como medio para resolver sus demandas e incluso para dirimir sus diferencias políticas: gran sorpresa que encontró a todos los actores fuera de lugar.

Además, paralizó también al PRI. Tiempos políticos, impedimentos constitucionales y, sobre todo, la decisión del presidente Salinas de garantizar la continuidad de su proyecto gubernamental, redujeron al mínimo las posibilidades para seleccionar al sustituto de Colosio. Si bien el nuevo candidato, Ernesto Zedillo, cubrió buena parte de las expectativas oficiales, su designación provocó algunas fisuras y enfrentamientos en el PRI que mucho recordaban las viejas prácticas de los años cuarenta y cincuenta: candidaturas y apoyos prefabricados que trataban de obligar al presidente a cambiar su voluntad y que sólo añadieron rencores en plena campaña electoral.

A partir de entonces los acontecimientos se produjeron en un marco de escaso control político y enorme inseguridad pública: los secuestros de dos importantes empresarios, la negativa de los guerrilleros a suscribir los acuerdos de paz, la renuncia del comisionado Camacho, su enfrentamiento abierto con el candidato Zedillo —y viceversa—, el estallido de una bomba de alto poder en Guadalajara (ciudad particularmente sensible por haber sufrido las explosiones de petróleo acumulado en 1992 y el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas en 1993), al parecer colocada por narcotraficantes.

Todos estos acontecimientos muestran una erosión más que importante de los otrora exitosos mecanismos de control político. Para algunos, los hechos responden a un plan de desestabilización; para otros son eventos sin relación entre sí que han surgido por la debilidad de la autoridad: en un ambiente en el que las reglas políticas han desaparecido, cualquier solución es posible para cualquier interés personal o de grupo.

Si bien sería temerario responsabilizar a la guerrilla chiapaneca del origen de los hechos subsecuentes, no hay duda de que su aparición y la inmovilidad en que sumió al sistema, alentaron los acontecimientos. Por sí sola la guerrilla mostró que era posible desafiar con éxito al gobierno y desacreditar las vías institucionales para resolver los conflictos. En este

sentido se puede afirmar que ninguno de los otros hechos habría ocasionado las repercusiones que tuvieron por separado sin el marco determinante de la guerrilla. Ésta demostró —o provocó— un vacío de poder que, hasta ahora, ha sido llenado por conflictos sucesivos sin control.¹

2. Estabilidad e instituciones

Un buen comienzo para analizar qué pasó en México es revisar qué significa y en qué consiste la estabilidad de un sistema. Naturalmente ambas preguntas conducen a indagar la forma en que surge la estabilidad. Un sistema es estable cuando logra permanecer durante largo tiempo y es en alto grado predecible; los sistemas, en general, han sido sustituidos precisamente cuando han sido incapaces de ofrecer estabilidad. Sin embargo, contra la idea común que la identifica con la ausencia de conflictos (tranquilidad como sinónimo de unanimidad o consenso social), la estabilidad consiste en la capacidad de un sistema para absorber, regular y resolver los conflictos que se suscitan en su interior. Dicho en otros términos, implica hacer funcional y manejable, dentro de ciertos límites, el conflicto, dado que los desacuerdos en toda sociedad son inevitables y hasta necesarios: son la razón, con frecuencia, del cambio. La clave, por lo tanto, se encuentra no en la desaparición del conflicto, sino en que éste no se convierta en ruptura del sistema. Cuando el conflicto rebasa las instituciones el reajuste del sistema es lento y doloroso, costoso e impredecible: violencia, caos, ingobernabilidad e incertidumbre, son usualmente los compañeros del conflicto incontrolado.

La regulación de los conflictos, como se sabe desde los teóricos clásicos, ha sido una tarea de las instituciones.² Bien se puede decir que esa es su función básica: no sólo permitir que un gobierno opere, esto es, que desarrolle una actividad predominantemente administrativa, sino constituirse en un canal que los grupos sociales empleen para expresar sus demandas. Al mismo tiempo que son medios para solucionarlas (transformándolas, evitándolas, etc.) impiden que se radicalicen y afecten el centro de operación del sistema. Las instituciones, una vez más, no están diseñadas para aniquilar el conflicto sino para hacerlo funcional —y hasta compatible— con la operación misma del sistema en su conjunto.

Más todavía, como los teóricos de la modernización lo advirtieron

¹ En septiembre de 1994 fue asesinado el secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, hecho que confirma la pérdida del control.

² Lewis Coser (1956), *The Functions of Social Conflict*, Nueva York, The Free Press.

al exponer sus ideas sobre el cambio social,³ la verdadera modernización no consiste en la simple vigencia de elementos comprobables de ella (urbanización, alfabetización, industrialización, etc.), sino en la capacidad de las instituciones para adaptarse a los cambios y a los eventuales conflictos que un proceso modernizador puede aparejar. Su eficacia, por lo tanto, radica en integrarlos a la sociedad de tal manera que no la desestabilicen; por eso su función, una vez más, no es evitar los cambios sino absorberlos, regularlos y convertirlos en puntos de referencia social.

Las instituciones no son solamente organismos públicos u organizaciones sociales y políticas, sino también prácticas, costumbres que se convierten en puntos de referencia comunes para los actores sociales. Cuando se habla de instituciones, lo mismo se alude a organismos que a las reglas del juego político, por eso un proceso modernizador tiene más efectos de los que usualmente sus promotores están dispuestos a aceptar: al cambiar organismos se alteran también las prácticas y reglas. Y como se sabe desde Weber, solamente se aceptan las reglas cuando se consideran legítimas, es decir, cuando tienen un alto grado de credibilidad y, por tanto, generan confianza. Dicho así, no basta cambiar una entidad: se necesita hacer creíble a la nueva. En esto estriba la existencia de la autoridad legítima.

En México el sistema político siempre contó con un extraordinario entramado institucional que penetraba a la sociedad y que tendía a desactivar o solucionar los diversos conflictos que surgían. Las organizaciones sociales, los sindicatos, los organismos burocráticos, un partido político predominante, incluso un subsistema electoral y de partidos, etc., recibían y procesaban las demandas. El punto en discusión no era si se trataba o no de un régimen democrático, sino más bien si eran capaces de impedir que el conflicto fuera incontrolable. Eran funcionales porque operaban en la realidad. Las instituciones políticas mexicanas, por décadas fueron legítimas, no sólo sólidas sino creíbles. Por décadas hubo una negociación controlada cuyo mejor indicador fue una larga jornada de estabilidad política.

Por ejemplo, el corporativismo político mexicano se gestó en asociación con un modelo económico: el de la sustitución de importaciones. La funcionalidad del modelo político para impulsar un crecimiento basado en el fortalecimiento del mercado interno evidenció su éxito duran-

³ Un buen ejemplo referido a América Latina es el libro de Gino Germani (1963), *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós. También véase el libro de David Apter (1972), *Política de la modernización*, Buenos Aires, Paidós, y S. N. Eisenstadt (1973), *Tradition, Change and Modernity*, Nueva York, John Wiley & Sons.

te más de tres largas décadas. La correlación entre ambos originó una dinámica cuyos resultados pueden observarse desde múltiples perspectivas: alimentó e hizo crecer a actores tales como el sindicalismo y el Estado, promovió articulaciones esenciales entre ese Estado y el capital, permitió el crecimiento económico aunque sin aplicar plenamente políticas que disminuyeran de manera importante la desigualdad social. El Estado se legitimó a costa de un crecimiento económico real que generó una elevación moderada, pero también real, de los salarios. Esta fue la época del llamado milagro mexicano: el crecimiento económico, la estabilidad política y la creencia generalizada de la sociedad en que el futuro era promisorio.

Se logró controlar el conflicto político y social a través de la construcción de una urdimbre de instituciones que precisamente se diseñaron para absorberlo, para negociarlo y para resolverlo. El modelo de control político que tuviera tanto éxito entre las décadas de los 40 y de los 70, tuvo dos grandes condiciones: una era que el crecimiento económico no cesara para que siempre existieran beneficios por repartir (así fuera de forma selectiva), de tal manera que el cúmulo de demandas fuera residual y, por ende, manejable. La otra fue que los sectores sociales y políticos siguieran reconociendo los canales oficiales como los adecuados, con lo que se aseguraba que toda demanda sería procesada dentro del sistema; no al margen del mismo.

A fines de los sesenta y principios de los setenta el modelo global se desajustó: la parte económica empezó a dar traspies, entrando en un ciclo de inflación y de desaceleración, en tanto que la parte política del sistema se mantuvo prácticamente sin modificación alguna; por el contrario, podría afirmarse que se consolidó: siguió siendo el mismo sistema corporativo-autoritario, impermeable a una sociedad que crecía (no demográficamente tan sólo) y que demandaba una participación activa, no *pasiva*, en la trama político institucional del modelo.

El desajuste estructural creó tensiones en el transcurso del tiempo y en especial alimentó la demanda política insatisfecha por una mayor participación. La sociedad mexicana se hizo, por una parte, más compleja (aumentó su escolaridad promedio, se hizo más urbana, etc.) y, por la otra, acumuló más carencias económicas y sociales ante el desplome de casi todos los indicadores de la economía durante los años ochenta. Los gobiernos de la época ensayaron diversas soluciones que, al final, no resolvieron los desajustes y sí añadieron complicaciones. Los intentos de solución económica no lograron constituirse en alternativas consistentes para resolver, sobre todo, la desigualdad que crecía y al mismo tiempo dejaron intactos algunos problemas que, a su vez, generaron otros. Además, algunas mediaciones políticas que ya hacían evidente su debi-

lidad no fueron sustituidas oportunamente, como sucedió con el sindicalismo tradicional que durante los años setenta no sólo recibió críticas del gobierno, sino al cual se intentó debilitar con el llamado sindicalismo independiente. El experimento fracasó y las viejas formas corporativas ya no encontraron impedimento alguno; pero tampoco estímulos para cambiar. Así los sindicatos perdieron su capacidad de negociación y erosionaron todavía más la legitimidad del sistema.

La tensión que todo esto produjo fue que el anterior armónico modelo económico político con el tiempo se diferenció a tal punto que, debido al aspecto económico, la sociedad castigó la política del Estado. Así fue como llegó a su fin la década pasada: con la sanción que la sociedad le impuso al proceso político, a los procesos electorales y al sistema en general. Cabe reconocer, sin embargo, que todavía en 1988 esa sanción se ejerció utilizando los cauces institucionales.⁴ Las urnas fueron todavía los medios para aplicar el castigo a la economía. No obstante, diversos grupos de la sociedad mexicana empezaron a exigir una participación mayor en los asuntos políticos y económicos con tal urgencia que desbordaron los procesos electorales; las demandas tuvieron diferentes manifestaciones, que acumuladas hicieron crisis al final del sexenio de Salinas.

Es cierto que las exigencias de mayor participación política no fueron homogéneas ni mucho menos unívocas, pero se generalizaron y sirvieron como punto de apoyo para criticar las instituciones políticas y económicas, y así subrayar sus defectos. Las presiones han orillado al gobierno a asumir la crítica diversa y múltiple y lo han obligado a adoptar compromisos para renovar o cambiar instituciones, en particular las electorales. La prueba empírica de esos cambios puede encontrarse en las elecciones federales de 1994.

La administración de Carlos Salinas se propuso como objetivo fundamental implantar un modelo económico cuyo éxito dependía en gran medida de la desaparición del viejo esquema del Estado intervencionista. Lo anterior llevó necesariamente a cuestionar varias de las instituciones hasta entonces distintivas del sistema surgido de la "tradición revolucionaria" de principios de siglo.

El desajuste entre el modelo económico y el político generó una doble consecuencia: por una parte se redefinieron varios elementos clave de la política económica con el fin de hacerla más viable. Llámese neoliberalismo o de la forma que se quiera, la tendencia central apuntó a

⁴ Como lo sugiere Rafael Segovia en su artículo: "The Mexican Political Culture", presentado en la Universidad de Brown en 1989 (inédito).

fortalecer, como se mencionaba, la parte "macroeconómica" del sistema y, cabría agregar, con éxito: una balanza fiscal superavitaria, reservas internacionales cuyo monto, hasta finales de 1993, no tenían precedente histórico, una inflación reducida a un dígito como no se veía en más de dos décadas y, sobre todo, con base en lo anterior, una expectativa: el inminente crecimiento económico permitiría superar la secuela de desigualdad que el llamado neoliberalismo había dejado.

La otra consecuencia fue política, ya que atañe directamente al proceso político. Como el propósito era modificar de raíz el modelo económico, el gobierno consideró indispensable echar abajo todos los obstáculos que encontrara. Así fue como las instituciones distintivas del sistema político se convirtieron en el blanco de las acciones gubernamentales. Al igual que muchos analistas y críticos de la oposición, el presidente Salinas reconoció que aquellas instituciones habían paulatinamente dejado de funcionar; sin embargo, no propuso un modelo alternativo. En rigor, las instituciones debilitadas no fueron sustituidas más que con la intervención excesiva del Jefe del Ejecutivo.

Es importante señalar que el presidencialismo no tuvo súbitamente más atribuciones; simplemente aplicó sin medida las que siempre tuvo y con ello le restó funciones a los organismos que existían y cambió las reglas del juego. Un efecto inmediato de esa centralización política en la presidencia fue lo que podría llamarse el desmantelamiento de otra de las sustancias básicas del sistema político mexicano: el partido oficial. La institución presidencial le fue restando atribuciones y despojándolo de las funciones que antes fueron eficientes para regular conflictos, absorberlos y diluirlos, para negociar los diferentes intereses del intragrupo político; pero en ese desmantelamiento, el impacto más fuerte que recibió el partido político fundado por Calles fue la erosión de su función de legitimación electoral.

El corporativismo mexicano, que en gran medida contribuyó a la estabilidad política del país por más de seis décadas, fue diluido y, de hecho, casi extinguido. Con ello, la legitimidad del sistema experimentó un deterioro de incalculables proporciones.

El modelo económico entrañaba la eliminación del corporativismo porque la competencia internacional obligaba a flexibilizar los procesos productivos y romper las limitaciones que el contrato colectivo, por llamarlo de alguna manera genérica, imponía a los patrones. El viejo sindicalismo, que basó su poder en la conquista de beneficios ciegos a los trabajadores, era incompatible con los criterios de calidad y productividad que la globalización impone a los procesos económicos. De esta forma el sindicalismo como actor, pero sobre todo, como sector del partido que aglutinaba al movimiento obrero organizado, perdió mucho

de su centralidad relativa en el escenario político: pasó a ser un actor secundario.

El reconocimiento de la necesidad de propiciar inversiones en el campo para resolver su secular desequilibrio con la industria, llevó al gobierno de Salinas a creer que sólo podría conseguirse si se otorgaba la tierra en propiedad privada, no en propiedad comunal. El ejido fue virtualmente condenado a desaparecer, fue reformado el simbólico artículo 27 constitucional y eliminada, de un golpe, la fuerza de la corporación campesina más importante integrada al partido oficial como uno de sus sectores básicos desde 1938. Así, los dos brazos de la movilización política del sistema fueron inutilizados. Dos de los sectores clave, no del partido sino del sistema, fueron convertidos de fuerzas políticas en simbólicos membretes.

De esa forma, el partido oficial fue perdiendo paulatinamente las instituciones que lo rodeaban y que le permitían su reproducción y sobrevivencia. La inclusión de grupos y organizaciones se perdió. Con ello, al partido no sólo se le despojó de una de las funciones básicas que lo caracterizaron por tantos lustros —mitigar el conflicto— sino que se resquebrajó un posible puente entre el México centralista-presidencialista-autoritario y un México que, virtualmente estaba comenzando su paso hacia formas más democráticas de vida política.⁵ En efecto, el acervo institucional del país, pese a su corte autoritario, hubiera podido servir de enlace entre un México que abandonaba formas autoritarias y se orientaba hacia otras más democráticas. Ese acervo institucional era un activo de gran valor en una transición política, por eso, al no contar con él, la transición casi habrá que inventarla. Diseñar instituciones nuevas de las que no sabemos si funcionarán y de las que dependerán los cambios inminentes que se avecinan (los consejeros ciudadanos, los grupos informales por la democracia, etcétera).

El presidencialismo mexicano de los últimos años quedó en una tesitura en la que ganó poder *ad infinitum*, pero perdió legitimidad en la misma proporción.⁶ El sistema, ya medio huérfano de balances políticos quedó aun en situación peor ante el implacable proceso político de centralismo presidencial que se refleja, entre otras cosas, en un incesante reacomodo de personas en el gabinete y en los gobiernos de los estados: un síntoma de inestabilidad sin lugar a dudas. Puede pensarse que con el

⁵ Jorge Javier Romero (1993), "La política de mañana", *Nexos*, diciembre.

⁶ Lorenzo Meyer y José Luis Reyna (1989), "México, el sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia" en Lorenzo Meyer y José Luis Reyna (comps.), *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI.

cambio de personas se pretendía compensar la poda de instituciones y de las funciones que les correspondían.

Al partido oficial, mientras tanto, le quedó tan sólo la función electoral, que cada vez cumplía con mayor dificultad dada la aparición de nuevas fuerzas políticas y, con ellas, la emergencia del factor competitividad. Es más, fue la institución presidencial la que, de hecho, cumplió con esa función electoral al constituirse en el gran árbitro de las elecciones y de las negociaciones poselectorales.

Para el gobierno de Carlos Salinas los procesos electorales se convirtieron en el único canal para ampliar la participación y hacer realidad la democracia, aunque con frecuencia no se respetó esa voluntad electoral. Durante esta administración se promovieron dos reformas a la legislación electoral (1990 y 1993) que mejoraron notablemente la competitividad, de tal manera que hicieron posible que los partidos de oposición alcanzaran posiciones antes inimaginables; la gran paradoja es que mientras las instituciones políticas entraban en crisis, las instituciones electorales se remozaban y se redefinían.

Sin embargo, el alcance de estas modificaciones se volvió relativo cuando el gobierno de Salinas aceptó negociar los resultados de las urnas debido a la presión que los partidos y las organizaciones simpatizantes ejercieron sobre él. Así, no únicamente los comicios perdieron su credibilidad institucional, llevándose con ello su capacidad legitimadora, sino que desvirtuaron el papel de los partidos mismos como recursos para ofrecer alternativas. El centralismo no sólo afectó al partido oficial sino al mismo sistema de partidos en un momento en que la trama electoral se reforzaba.

La falta de visión oficial para diseñar un programa de cambio político que fuera más allá de lo electoral, impidió que el gobierno respondiera integral y consistentemente a los diversos problemas políticos que fueron apareciendo. Del mismo modo que los cuestionamientos electorales llevaron al presidente a ceder cargos de representación a los partidos opositores, las crisis regionales, los conflictos entre la élite política y la necesidad de sustituir a sus secretarios de Estado, los resolvió el presidente removiendo a los gobernadores (el mismo conflicto chiapaneco cobró la última gubernatura). Hasta enero de 1994 fueron retirados de su cargo 17 mandatarios estatales, cifra solamente comparable a los 25 que Lázaro Cárdenas expulsó al enfrentarse a Calles.⁷

Nunca antes en la historia reciente del país, las gubernaturas se ha-

⁷ Rogelio Hernández (1994), "Inestabilidad política y presidencialismo en México", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, University of California, 10 (1), invierno.

bían convertido en la reserva política del presidente, por más que su subordinación fuera un hecho comprobable por innumerables datos. Lo interesante es que si las gubernaturas gozaron de cierto respeto presidencial a pesar de su sometimiento, fue simplemente porque eran instituciones con tareas específicas que lograban contener, canalizar y desactivar las demandas de los diversos sectores de la sociedad.

El exceso de presidencialismo también se pudo advertir en los cambios en su gabinete. A excepción de los gabinetes de Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz (es decir, los gobiernos de la estabilidad y el crecimiento, que comprenden los años de 1952 a 1970), el resto de los presidentes mexicanos desde 1946 tuvo que cambiar entre 50% y 81% de los altos funcionarios designados. Salinas por su parte, cambió a tantos secretarios que casi renovó por completo su gabinete: desde 1990 removi6 a 21 titulares, lo que no tiene antecedentes desde Lázaro Cárdenas.

La cifra, respecto al total de dependencias es de suyo sorprendente (las secretarías involucradas fueron 19 incluyendo a la desaparecida SPP), pero más impactante resulta saber que sólo siete de ellas permanecieron con el mismo titular, mientras que el resto cambió al menos una vez y, sobre todo, las principales lo hicieron dos y tres veces, como ocurrió con la Secretaría de Gobernación, las dos Procuradurías de Justicia, la de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Educación Pública.⁸

Corporaciones, partido del Estado, elecciones, gubernaturas y gabinete muestran que el poder presidencial llegó a extremos insospechados pues se ejerció no sólo sobre la sociedad sino sobre las instituciones que equilibraban el sistema político y sobre la propia clase política a la que dividió, creando tensiones muchas veces incontrolables. Puede desprenderse de lo anterior que con este cúmulo de problemas se crearon las condiciones para entrar en un proceso de desestabilización como el que vivió el país en 1994.

El daño fue grave porque la evidencia acumulada sugiere que la enorme trama institucional que el sistema político desarrolló desde los años treinta, era un fuerte correlato de la estabilidad y de la hegemonía políticas que imperaron por varias décadas. Cuando esa trama institucional empieza a desmantelarse, paradójicamente al mismo tiempo en que ascendía —y asciende— con ímpetu una demanda democrática, los síntomas de desorden y de inestabilidad no se hicieron esperar.

Y no porque la clase política se debilitara; más bien porque la clase política empezó, como se decía, a fragmentarse: los instrumentos

⁸ *Ibid.*

institucionales para cohesionarla ya estaban dañados. La institución presidencial se basó para su funcionamiento en segmentos de las élites políticas y no sólo formalmente: Salinas inauguró un estilo de dominación (y de gobierno) que *excluye*. Si algo definió al sistema político mexicano de los últimos 50 años fue que *integraba*, y no *excluía*, al amplio abanico políticosocial. La exclusión resultó ser un rasgo innovador que resquebrajó la columna vertebral del sistema: la estabilidad concertada (o pactada) entre grupos y élites que permitió el crecimiento económico.

Este es un dato que explica buena parte del descontento no sólo de la élite política sino de la propia oposición. Hasta el gobierno de Miguel de la Madrid, todos los presidentes tuvieron cuidado de hacer política (desde el gabinete pero también en el partido, las cámaras y las gubernaturas) con políticos que, al margen de sus grupos, tenían la suficiente experiencia en el medio. Así se garantizaba un bien altamente apreciado por el sistema: la lealtad de los políticos no al grupo gobernante sino a las reglas que premiaban su dedicación.

Si De la Madrid gobernó con un grupo cerrado, lo que ocasionó entre otras cosas la creación de la Corriente Democrática y el descalabro electoral más serio del PRI en 1988, Salinas llevó al extremo la práctica: él y un reducido grupo de amigos se encargaron de gobernar y aplicar su particular idea de la modernización que requería el país. La exclusión, por lo tanto, significó la ruptura de una práctica vital para conseguir que los políticos no se opusieran al sistema que los había formado.

No hay duda de que hubo muchos avances durante los primeros cinco años de la administración salinista. La economía experimentó transformaciones importantes y el país, no sería justo no mencionarlo, transitó hacia un mayor desarrollo. El problema fue que el cambio económico no implicó redistribución y la política se rezagó, no evolucionó a la par que el cambio económico provocando así un desajuste enorme. Las demandas se incrementaron en diversos sectores de la sociedad, las élites dejaron de tomar parte en algunas decisiones, y parte de la élite política, cohesionada, disciplinada y, por encima de todo, leal al sistema, fue excluida del gobierno.

3. El riesgo de la ingobernabilidad

Es indudable que la inestabilidad política es un riesgo para la sobrevivencia del sistema, y resulta más preocupante si se piensa que la transición democrática es impostergable. Es necesario superar la inestabilidad actual para que el proceso de transición pueda operar sin tantos tropiezos.

No puede ser de otra forma. Ya no se trata solamente de cómo podrían manejarse los conflictos existentes, sino cómo enfrentar las presiones por una mayor apertura política que serán originadas precisamente por ella. El riesgo, para decirlo con un palabra, es que la inestabilidad se convierta en ingobernabilidad: la posibilidad de que la autoridad pierda el control de los acontecimientos políticos.⁹

Una mirada a los casos latinoamericanos ilustra la singularidad mexicana. En todos los países la demanda democrática, al margen de las diferencias entre grupos, pudo unificarse gracias a que había un enemigo común: las dictaduras y, en una buena cantidad de casos, sus artífices: las fuerzas armadas. Por un lado, ni el Estado ni el sistema político en general —ambos frágiles— podían en conjunto, servir como los cimientos del cambio debido a su identidad con la dictadura y, por otro, la oposición en conjunto pudo ensayar con organizaciones disímboles el esquema de la transición. De ahí que en todos los casos las negociaciones —en general intensas y prolongadas— entre grupos, sectores y organizaciones hicieron de las transiciones asuntos propios de las élites pero extensivos a la sociedad mediante vasos comunicantes partidarios.

Es cierto que en la mayoría de los casos fueron sectores liberales de los propios militares los que establecieron los cauces con la oposición y, de común acuerdo, eligieron las instituciones que servirían de puentes en las transiciones.¹⁰ Sin embargo, esto no elimina el hecho de que en todos los casos la oposición logró unificarse y superar sus naturales diferencias. Es por ello que la oposición desempeñó un importante papel junto con los militares para imaginar la apertura política.

En México esta posibilidad no existe porque no hubo un enemigo común que permitiera a los diferentes grupos opositores unirse y presentar una alternativa política. Al margen de las exageraciones, es evidente que el sistema mexicano nunca fue dictatorial ni tampoco eliminó la participación. El autoritarismo que ha caracterizado al sistema no sólo no la eliminó sino que fue inclusivo, como se ha señalado; gracias a esto tanto grupos como en especial líderes, pudieron intervenir en las instituciones del sistema y, sin duda con más limitaciones, en la toma de decisiones. Esto daba como resultado que las negociaciones entre élites, sectores y organizaciones fueran una práctica común en la vida política.

⁹ El término nunca ha sido definido con exactitud y, más aún, se encuentra lejos de alcanzar la categoría de concepto. En este texto se emplea de una manera simplemente operativa: por ingobernabilidad se quiere aludir a la incapacidad de la autoridad política para controlar y encauzar institucionalmente los conflictos en una sociedad.

¹⁰ Samuel P. Huntington (1991), "How Countries Democratize", *Political Science Quarterly*, 4, invierno, 1991-1992.

Más aún, el mismo sistema creó instancias y procedimientos que en ciertos momentos abrieron más al sistema y le permitieron seguir siendo funcional. El autoritarismo, por todo ello, logró que la oposición nunca se unificara ni, mucho menos, homogeneizara el sentido y las características de la demanda democrática.

Tampoco los grupos y organizaciones fueron capaces de constituirse en eficaces medios para canalizar las demandas. El autoritarismo mantuvo siempre un subsistema de partidos en el que el predominio del PRI hizo del resto simples apoyadores pasivos cuya oposición jamás fue consistente. A excepción del PAN, que a pesar de sus limitaciones históricas logró mantenerse, a veces, como la conciencia crítica del sistema, los demás partidos fueron apéndices del PRI. Por eso nunca lograron generar la credibilidad necesaria para convertirse en la avanzada por la democracia.

Menos lo fueron cuando el propio sistema decidió responder a la demanda con varias modificaciones a la legislación electoral que, en los hechos, ampliaron la transparencia e imparcialidad de los comicios. Sin embargo, lejos de aprovechar la oportunidad, los partidos actuaron como simples grupos de presión que, en más de una oportunidad, estuvieron dispuestos a negociar los resultados de las urnas para obtener beneficios particulares. Así, la importancia de las elecciones como formas privilegiadas para alcanzar la democracia, se ha reducido por la inmadurez de los partidos.

De lo anterior se desprende una conclusión: la transición democrática no puede apoyarse en los partidos políticos ni, por extensión, reducirse a los comicios.¹¹ Las mismas transiciones latinoamericanas demuestran que la democracia puramente electoral ha sido insuficiente para sostener formas sustantivas que amplíen la participación política y, más aún, han dado lugar a paradojas peligrosas, como los intentos reeleccionistas o la anulación de los contrapesos parlamentarios. En México, ante la ausencia de organismos y prácticas verdaderamente confiables, el papel del Estado es fundamental para dirigir la transición. Es desde ahí donde debe gestarse para que otros actores, como los partidos, puedan tener una participación directa.

Sin entrar a una discusión poco útil sobre el significado que debe tener la democracia, vale la pena retomar la idea de Robert Dahl para quien la democracia consiste, antes que nada, en crear las condiciones que garanticen una amplia participación en la toma de decisiones. Y

¹¹ Por esto habría que subrayar que el eventual triunfo de un partido opositor en las elecciones de agosto de 1994, no era equivalente a la democratización del régimen mexicano. De ahí la necesidad de superar la simple discusión electoral.

como él mismo lo señala, la democracia así entendida debe traducirse en instituciones que canalicen la participación.¹²

De nueva cuenta, las instituciones se vuelven importantes esta vez para manejar la demanda democrática. Sólo que después del salinismo han perdido poder, presencia y, sobre todo, credibilidad. Ante esta situación, el primer punto para transitar hacia escenarios germinales democráticos es, sin duda, la redefinición de la institución presidencial. Su enorme poder, la ausencia de contrapesos y de recursos institucionales mediante los cuales se le pueda exigir responsabilidades, propició los peligrosos excesos del salinismo. De ahí que el primer paso para hacer viable la democracia sea restarle poder a la presidencia. Conforme más poder pierda a favor de instituciones consistentes, habrá más posibilidades de una transición democrática y, sobre todo, pacífica.

Para lograrlo es necesario, primero, restablecer el acotamiento legal de la presidencia, lo que significa que los otros poderes, y en especial el legislativo, hagan realidad sus facultades constitucionales (como la vigilancia real del presupuesto), y segundo, ampliar las que ahora posee para lograr una mayor influencia sobre el ejecutivo (como la ratificación del gabinete).

Los términos del problema, sin embargo, no deberían empantanarse en la vieja discusión entre parlamentarismo y presidencialismo. La idea, que en los últimos años ha cobrado de nuevo fuerza, de que el parlamentarismo no sólo es superior al presidencialismo sino, todavía más, la única forma democrática, peca de simpleza excesiva. No es preciso entrar a una detallada exposición histórica para demostrar que el parlamentarismo ha sido fuente constante de inestabilidad gubernamental y una forma para ampliar el poder de los partidos políticos (a veces de manera perversa como ocurre cuando la fragmentación lleva a las coaliciones de supervivencia), y con ello su capacidad para conseguir beneficios particulares.

Las mismas condiciones de los partidos políticos mexicanos muestran que el parlamentarismo sería aún más riesgoso para la convivencia política: las experiencias legislativas recientes (en particular la de 1988-1991) han demostrado que los partidos necesitan madurar para aprender a gobernar. En estas condiciones, la ampliación de facultades al congreso no debería implicar la subordinación del ejecutivo sino crear medios para que ambos poderes lograran la responsabilidad política de la que ahora carecen. Una mayor importancia del congreso sobre el ejecutivo, con una oposición evidentemente inexperta, sólo regresaría al país al siglo XIX y haría peligrar más la apertura política.

¹² Robert Dahl (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.

La otra necesidad es la de reconstituir el sistema de intermediación que el salinismo destruyó. Se trata de erradicar la corrupción y el clientelismo sindicales ciertamente, pero no toda forma de representación social. Las organizaciones son, en esencia, medios de comunicación entre sectores y grupos sociales y el Estado o, con mayor exactitud, con los centros de decisión. Su papel no es el de representar intereses políticos, pues harían inútiles a los partidos, sino materiales y específicos de cada grupo o sector social. Por eso, como lo han demostrado estudios recientes, el corporativismo no es necesariamente una perversión, sino una fuente de consenso porque permite que el gobierno, en su actuación cotidiana, incluya a las organizaciones sociales.¹³

En esta reconstrucción de las mediaciones, los acuerdos entre élites son indispensables. Pero ello exige cumplir al menos con dos condiciones: una, reconocer que los portadores de las demandas políticas no representan por sí mismos a la etérea "sociedad civil" sino que son líderes de organizaciones y grupos sociales perfectamente definidos y, por lo tanto, con intereses particulares. Y dos, que la transición supone reconocer que las negociaciones y los acuerdos son los recursos para establecer puntos de referencia que todos los actores respeten. La democracia no puede alcanzarse destruyendo instituciones y reglas de conducta, ni con la desautorización de los contrarios.¹⁴

Naturalmente que lo anterior demanda una madurez política que, de nuevo, incluye en primer lugar a la propia presidencia. Continuar con los excesos de poder o la intransigencia de la oposición, sólo conducirá a la pérdida de autoridad y de control, es decir, a la ingobernabilidad. Por eso, paradójicamente, es en la presidencia, aunque en crisis, donde se encuentra el germen de la solución a los múltiples problemas que aquejan a la nación y que podrían haberse obviado en circunstancias en que la concentración del poder no hubiera sido tan extrema.

Recibido en julio de 1994

Revisado en enero de 1995

Correspondencia: El Colegio de México/CES/Camino al Ajusco 20/Col. Pedregal de Santa Teresa/C.P. 10740/México, D.F.

¹³ John H. Goldthorpe (ed.) (1988), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford, USA, Clarendon Paper Books; y Markus M. L. Crepaz (1992), "Corporatism in Decline?", *Comparative Political Studies*, 2, julio.

¹⁴ Michael G. Burton y John Higley (1987), "Elite Settlements", *American Sociological Review*, 3 de junio.