

Cambios en el sistema político y en la protesta social en México, 1946-2000: interacción entre instituciones y acción social

Margarita Favela Gavia

Introducción

EL SUPUESTO FUNDAMENTAL DEL ENSAYO ES QUE el sistema político, como conjunto de instituciones y prácticas políticas, es a su vez resultado y condición de la acción colectiva. La contraparte de esta premisa es que la acción colectiva está condicionada por el sistema político, pero a su vez lo modifica. Así, proponemos entender los cambios en el sistema político y en la protesta social en México, en el periodo 1946-2000 como el resultado de un proceso de mutua interacción en el que de manera paulatina, accidentada y a veces contradictoria, el sistema autoritario mexicano, como resultado de la propia movilización social, se ha ido democratizando; en tanto, las formas y objetivos de esa movilización, como efecto de los cambios que ha producido en el sistema político, también se han ido transformando, acentuando su carácter ciudadano.

La conclusión tentativa de este ensayo es que como resultado de esta interacción, hacia finales del siglo xx, observamos en México un sistema político en transición hacia la democracia, en el que una acción colectiva intensificada, reafirma sus propósitos y métodos de acción, mientras empieza a desplegar nuevos fulgores ciudadanos.

¿Qué quiero decir con democratización del sistema político y con ciudadanización de la movilización social? Con el primer término me refiero al proceso de creación y ampliación de canales institucionales para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales. Este es un proceso que incluye la transformación tanto de las estructuras como de las relaciones y prácticas políticas en el sentido de ampliar los canales y

reducir los costos para la participación ciudadana. Con ciudadanización me estoy refiriendo al proceso de transformación de los grupos disidentes, en el doble sentido de priorizar las demandas que confirman su condición de ciudadanos con derechos, y en el sentido de ampliar el uso de los recursos convencionales (legales e institucionales) como parte de sus estrategias de lucha.¹

He dividido el ensayo en tres partes. La primera resume el planteamiento teórico del institucionalismo aplicado al análisis de la acción colectiva y sirve de marco analítico al ensayo. La segunda presenta la relación entre el sistema político y la movilización en el periodo de lo que denominamos régimen autoritario (1946-1980s) y las características que presenta la movilización social en ese periodo. La tercera parte examina de nuevo la relación entre el sistema político y las modificaciones que ha experimentado la movilización social durante el periodo denominado de transición (1980-2000).² La conclusión hace un recuento global de la interacción entre cambio institucional y transformación de la movilización social en México.

¹ Por estrategias convencionales entiendo actividades canalizadas a través de instituciones establecidas, incluyendo el uso de procedimientos administrativos, cabildeo ante los cuerpos legislativos, peticiones por escrito a las autoridades, alianzas electorales, campañas para influir en la opinión pública por medios pacíficos y legales, iniciativa popular. Por estrategias no convencionales entiendo todas las acciones desplegadas fuera de los canales legalmente establecidos, agrupadas en tres tipos: 1) demostrativas, que son acciones legales dirigidas a movilizar grandes grupos de personas, tales como manifestaciones legales y pacíficas, plantones, huelgas legales; 2) confrontacionistas, que son acciones ilegales, pero no violentas, tales como bloqueos, ocupaciones, invasiones de tierra, huelgas ilegales; y 3) acciones violentas, que son ilegales y abiertamente violentas, tales como sabotajes, asaltos, incendios o secuestro y asesinato.

² Tomo 1946 como punto de partida del periodo porque con la transformación del PRM en PRI y la reforma a la ley electoral se consolida el sistema electoral de partido dominante que habría de caracterizar al periodo. En los años subsiguientes, se habría de fortalecer el predominio del ejecutivo sobre los otros dos poderes y del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno. Finalmente, es también en esos años del alemanismo cuando se consolida el control corporativo sobre las organizaciones de masas. A pesar de algunos cambios, las relaciones entre las ramas y niveles del gobierno, el sistema corporativo y el sistema electoral mantuvieron sus características básicas más o menos constantes hasta principios de los años noventa. El fin del periodo lo establecí en 2000 porque en ese año ocurre la alternancia en el Ejecutivo Federal, que puede ser considerada como un punto crucial en el proceso de transición, iniciado hacia finales de los setenta con una reforma electoral. Por ello denominé transición a las dos últimas décadas del siglo en donde mediante continuas reformas electorales se liberó a la competencia electoral del control gubernamental, abriendo no sólo la posibilidad de la ruptura del sistema de partido dominante, sino también la posibilidad de instalar el equilibrio entre poderes y niveles de gobierno. El sistema corporativo asociado al PRI ha venido experimentando un considerable deterioro que se acentuó con la ruptura del sistema electoral dominado por el PRI y por la decisión de la SCJN en 1996 de declarar inconstitucional la cláusula de exclusión, pilar de los mecanismos de control corporativo.

Instituciones y acción colectiva

La idea de que los hombres hacen su historia a partir de las condiciones concretas en que viven constituye casi un lugar común en las ciencias sociales. Sin embargo, el modo específico en que determinadas condiciones moldean ese quehacer humano requiere de exploraciones puntuales.

Las instituciones políticas, formales e informales, es decir, las organizaciones, normas y prácticas que conforman un sistema político, constituyen el entramado en el que se desarrolla la acción social. Los actores sociales toman la decisión de actuar (o no) y de cómo hacerlo, en un ambiente institucional históricamente definido, que al menos parcialmente condiciona sus decisiones, al permitirles o impedirles ciertas acciones.³

Cuando en un diseño constitucional se establecen los requisitos para la ciudadanía y los derechos de los ciudadanos frente al poder del Estado, se está determinando quién puede participar y cómo en la selección de los gobernantes, en el proceso de toma de decisiones y en la vigilancia del desempeño gubernamental. Estos arreglos definen quién es un miembro de la sociedad política y quién no,⁴ cuáles son sus derechos y hasta dónde llegan, y cómo deben ser ejercidos, pero se delimitan también los derechos de los ciudadanos que en un determinado momento se oponen al poder del Estado, es decir, de los disidentes que cuestionan los arreglos institucionales (formales e informales) que conforman la sociedad política. Estas reglas, que son siempre la formalización de una determinada correlación de fuerzas entre proyectos y actores políticos en lucha, establecen los derechos de los ciudadanos para organizarse, obtener información, impugnar decisiones, hacer propuestas y participar en los asuntos políticos, de manera directa o por medio de representantes.⁵

³ Existe una amplia bibliografía que se ha abocado al estudio de la influencia de las instituciones en la acción política, en donde fue pionero el trabajo de March y Olsen (1984). Hay además una vertiente que ha explorado la influencia de las instituciones políticas sobre el desarrollo, las características y los resultados de los movimientos sociales. Véase especialmente McCammon (1993); Gupta, Singh y Sprague (1993); Cornfield y Fletcher (1998); Houtzager y Kurtz (2000); Houtzager (2000), y Favela Gavia (2002).

⁴ Según McAdam, Tarrow y Tilly (1998), los miembros de la sociedad política son aquellos actores políticos colectivos que tienen acceso habitual a los agentes y recursos del gobierno; los disidentes son actores políticos colectivos que carecen de dicho acceso, y los súbditos son personas y grupos que suelen no estar organizados como actores políticos constituidos. Los disidentes y los súbditos están fuera de la sociedad política. Esto no quiere decir que los individuos como tales se encuentren fuera de la sociedad política, sino que lo están en tanto que al no estar organizados enarbolan demandas que no forman parte de los acuerdos del sistema.

⁵ Los principios constitucionales que establecen los derechos ciudadanos y las leyes secundarias, como la legislación laboral y las leyes electorales, definen los derechos y deberes especí-

Ahora bien, los cambios en las instituciones políticas pueden producir un entramado completamente nuevo que modifica las características de la acción social, individual y colectiva. De manera que cambios en la definición de los requisitos de ciudadanía, por ejemplo, pueden ampliar la base de los que son considerados actores políticos legítimos. Esto puede traer muy variadas consecuencias, entre las cuales estará la conformación de nuevos actores colectivos y la consecuente inclusión en la agenda política de temas y problemáticas directamente relacionadas con esos nuevos actores. En otro sentido, los cambios en la distribución del poder entre instituciones, pueden propiciar el desarrollo de acciones que antes fueron consideradas ineficaces, toda vez que en el nuevo esquema estas mismas acciones pueden adquirir efectividad y sentido.

La contraparte de este proceso de condicionamiento de la acción social por parte del entramado institucional es, precisamente, que la acción colectiva es un agente transformador de las instituciones. Esta idea también constituye una premisa casi universalmente aceptada en la sociología política; sin embargo, cuando se han analizado procesos de transformación política, no siempre se ha reconocido la importancia de la acción colectiva en ellos, y menos aún se ha buscado establecer más precisamente la manera en que se ha manifestado tal influencia.⁶

El modo en que la acción colectiva actúa sobre el entramado institucional de un régimen político se expresa en al menos dos niveles analíticamente diferenciables: el más o menos visible e inmediato, relacionado con los programas y las políticas públicas con los que las autoridades gubernamentales tratan de responder al reto que una determinada acción colectiva plantea; y el más remoto y difícil de evaluar, pero no el menos importante, relacionado con los arreglos institucionales estructurales, que se van alterando a medida que se desarticulan y reorganizan las relaciones de poder entre los actores colectivos de la sociedad política.⁷

fieos para la participación y representación, por ejemplo mediante sindicatos y partidos. Diversas leyes pueden afectar la participación. McCarthy, Britt y Wolfson (1991:45-76), analizan la forma en que el gobierno estadounidense utiliza las leyes fiscales para imponer límites a la organización de movimientos sociales.

⁶ Por ejemplo, en los numerosos trabajos sobre las transiciones a la democracia coordinados por O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988), en general se sobredimensionó el papel de las élites en desmedro de la importancia de la resistencia popular y las acciones colectivas en la gestación de las transiciones.

⁷ Lo anterior no significa que la movilización colectiva solamente tenga consecuencias en el sistema político. Es conocido que las luchas sociales tienen repercusiones culturales, sociales y psicológicas (incluso cognitivas), tanto de los participantes y los adversarios del movi-

En este sentido, la acción de los movimientos sociales sobre el sistema político se puede traducir en la creación o modificación de programas de política de aplicación más o menos inmediata que, con todo y reflejar una correlación de fuerza inmediata favorable a los grupos disidentes, no necesariamente modifica los arreglos institucionales de fondo que definen las relaciones de poder entre los actores colectivos del sistema. Por el contrario, hay efectos que aun expresándose en cambios de política más o menos inmediatos, tienen una repercusión directa de mayor envergadura, que impactan la distribución estructural del poder entre los actores políticos. Tal es el caso de reformas electorales o reformas constitucionales que redefinen el entramado institucional de un modo profundo, reflejando la modificación de la correlación de fuerzas entre los actores políticos. Este proceso se desarrolla a lo largo de una lucha en la que, de manera desigual, a veces abrupta y acelerada, otras veces pausada y diferida, se reitera la demanda de modificación de alguno de los arreglos institucionales fundamentales del sistema. En ocasiones estas transformaciones resultan de una clara definición de metas, de parte de los actores colectivos, pero en otras ocasiones son, al menos en parte, el resultado inopinado de esas mismas luchas.

Finalmente, es necesario añadir, que las consecuencias de la acción colectiva no siempre tienen un signo positivo, si por ello entendemos una reducción de las prerrogativas omnímodas e incontestadas de quienes ejercen el poder. En ocasiones, las consecuencias contingentes de los movimientos sociales tienen signos contrarios a los perseguidos por sus promotores.⁸

En conclusión, analizar la interacción entre instituciones y acción social permite entender la transformación mutua del sistema político y la protesta social como el resultado de procesos sociales amplios, caracterizados por la lucha entre fuerzas y proyectos políticos diversos y adversos, procesos que van más allá de la voluntad y perspicacia de quienes están al mando de las instituciones políticas.

Veamos ahora de qué manera se ha dado la relación entre el sistema político mexicano y la movilización social, identificando dos momentos: primero, el del régimen autoritario y después el de la transición.

miento, como de la población que se mantiene como espectadora del proceso. Sin embargo este ensayo se concentra en los impactos de la acción colectiva sobre el sistema político.

⁸ Es el caso, por ejemplo, de procesos de movilización popular que terminan en el entronizamiento de un régimen dictatorial o autoritario.

La interdependencia entre una estructura institucional cerrada y el radicalismo de la protesta social: México 1946-1978

Para analizar la relación entre el sistema político mexicano y la movilización social partimos de un esquema que examina el sistema político a partir de los canales institucionales que ofrece a la participación ciudadana, para luego examinar su influencia sobre las características de la movilización social.

Tomando como unidad de análisis el sistema político,⁹ identifiqué cuatro subsistemas: 1) relaciones entre poderes y entre niveles de gobierno; 2) sistema electoral y de partidos; 3) sistema de representación de intereses de las organizaciones de masas; 4) sistema de seguridad pública. Las leyes, instituciones y prácticas que conforman a cada uno de estos subsistemas establecen determinadas posibilidades para la participación de la población en la toma de decisiones (véase Cuadro 1).

Tratando de establecer las modalidades que estos subsistemas pueden adoptar, podríamos identificar, con fines analíticos, dos tipos ideales: un sistema democrático-liberal y uno autoritario. El hilo conductor de esta construcción conceptual es la medida en que las estructuras institucionales de los subsistemas facilitan u obstaculizan las oportunidades de la población para influir sobre la toma de decisiones. La caracterización de un sistema político como autoritario (cerrado) resulta del hecho de que las estructuras institucionales y extra-institucionales que lo conforman funcionan como una red monopólica y excluyente de recursos y prácticas que obstaculizan y limitan la participación autónoma de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.¹⁰

Teniendo en mente estas precisiones, revisemos someramente las características del sistema político mexicano entre 1946 y 1978.

El sistema político mexicano se caracterizó en ese periodo por lo que se ha denominado como hiperpresidencialismo, que consistió en “la capacidad del Poder Ejecutivo de atravesar a los otros dos poderes y los otros niveles de gobierno, ejerciendo un poder que excede sus facultades institucionales legales, y que cancela los mecanismos institucionales legales creados para compartir y contrabalancear el poder”. El elemento que explica este proceso es la existencia de un partido y un sistema de partidos hegemónicos (Casar, 1996: 81-82).

⁹ Entiendo por sistema político el conjunto de instituciones, grupos, procesos y prácticas políticas caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. Es naturalmente, un modelo interpretativo simplificador de la realidad política que permite identificar las relaciones que considero fundamentales para realizar el análisis de la interacción sociedad/gobierno.

¹⁰ Una discusión amplia de esta propuesta analítica puede verse en Favela Gavia (2002).

Cuadro 1

Caracterización del sistema político según su efecto sobre la participación ciudadana

		<i>Democrático</i>	<i>Autoritario</i>	
Elementos estructurales	Distribución funcional del poder	Ramas	Distribución equilibrada del poder entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial	Centralización del poder bajo el dominio de uno de los poderes
		Niveles de gobierno	Estructural federal, en la que el Estado y las autoridades locales gozan de una autonomía relativa	Estructura centralizada, en la que las autoridades nacionales tienen el predominio
	Sistema electoral y de partidos	Sistema electoral basado en la representación proporcional. Registro de los partidos locales y regionales	Sistema electoral basado en la mayoría (el ganador se lleva todo). Registro sólo de los partidos nacionales	
	Sistema de representación de los intereses	Pluralismo	Corporativismo	
	Sistema de seguridad pública	Facilita la negociación	Predominantemente represivo	

Elaboración propia, con base en Della Porta (1996), Kitschelt (1986), Kriesi (1995), Rucht (1996) y Tarrow (1988 y 1993).

De acuerdo al esquema de análisis de los cuatro subsistemas, tenemos que en lo tocante a la distribución funcional del poder, el sistema político mexicano se caracterizó por un claro predominio de la rama ejecutiva sobre la legislativa y la judicial, y por la sustitución del pacto federal por un centralismo de facto.

No obstante la existencia de controles legislativos sobre el Ejecutivo, éstos fueron virtualmente anulados debido al control político que el presidente pudo ejercer sobre el Congreso, a través del dominio que ejercía sobre las carreras políticas de los legisladores. Dicho dominio era posible gracias a la combinación de tres factores: la no reelección de los legisladores, el control presidencial sobre la nominación de candidatos de su partido a puestos de elección popular y el control presidencial sobre los puestos burocráticos.¹¹

La presencia de un partido hegemónico también obstaculizó el funcionamiento del federalismo en México. Mientras los gobernadores debían su cargo al poder central y consideraban al presidente su jefe político, el federalismo era inoperante. Aun cuando el presidente tuviera que respetar ciertas estructuraciones políticas regionales y sus márgenes de maniobra en los estados no fueran ilimitados, el partido dominante funcionaba tradicionalmente como aparato central y disciplinado. Y como en el sistema este partido dominaba todos los niveles de gobierno en elecciones no competitivas, el federalismo se mantuvo inerte y sin significación política. En conclusión, el federalismo y la separación de poderes eran principios formales inoperantes.

Respecto al segundo subsistema, el electoral y de partidos, hay que subrayar que la existencia del partido hegemónico impidió el desenvolvimiento de un sistema de partidos que reflejara y desarrollara la pluralidad de las preferencias políticas de los ciudadanos. La legislación electoral imponía requisitos para el registro y permanencia de los partidos, que en los hechos equivalía a una prohibición. Y luego, cuando a pesar de los obstáculos para el registro los partidos lograban participar en la contienda, el sistema de mayoría, las múltiples prácticas electorales fraudulentas y el manejo de los partidos adyacentes al hegemónico —sostenidos extraoficialmente por el gobierno— mantuvieron a los partidos de oposición en una situación casi de sobrevivencia.¹² Las elecciones entonces servían para legitimar al régimen y

¹¹ “La disciplina de los congresistas era premiada, por el presidente en turno, o el siguiente, con la promoción de carreras políticas en la burocracia del partido, en las dependencias del Ejecutivo, en las empresas del Estado o con otros cargos de elección popular. La indisciplina equivalía a ver truncada su carrera política”, Lujambio (1995:168).

¹² El tema ha sido ampliamente analizado por numerosos especialistas, entre quienes destacan Molinar Horcasitas (1991); Gómez Tagle (1987); Gómez Tagle (1993); Woldenberg (2002); Wood (1993) y Lujambio (1995).

darle apoyo político y legal a las decisiones presidenciales; servían también para darle movilidad a la clase política y para establecer un sistema de premios y castigos entre los políticos. Por lo tanto, en ningún sentido ni grado se podría decir que los canales partidarios y electorales eran una posibilidad para que la ciudadanía hiciera sentir sus preferencias políticas y ejerciera algún tipo y grado de control sobre quiénes eran sus gobernantes, el tipo de políticas públicas que diseñaban y el modo y nivel de su eficiencia como servidores públicos.

En relación con el corporativismo, como tercer subsistema del régimen político, tenemos que la incorporación de organizaciones populares al partido hegemónico (CTM, CNC y CNOP) como los sectores constitutivos del partido oficial, primero que nada, implicó su subordinación al liderazgo del partido, tanto en los asuntos políticos como en sus demandas económicas.¹³ En segundo lugar, dicha asimilación las transformó en organizaciones “oficiales” y dio a los líderes la calidad de representantes únicos de las clases populares. Este monopolio de la representación popular debilitaba la personalidad legal y política de las organizaciones independientes restringiendo severamente las posibilidades de existencia y las oportunidades de negociación de las organizaciones populares no oficiales. En este proceso, la obligatoriedad del registro frente a las autoridades laborales y la cláusula de exclusión constituyeron herramientas jurídico-políticas fundamentales.

Además, con el refuerzo del liderazgo “oficial”, las posibilidades de democracia dentro de las organizaciones masivas se encontraban notablemente reducidas. Los atributos del liderazgo eran autorizados por el poder del Estado revolucionario, y cualquier intento interno o externo de modificar su *modus operandi* tenía que objetar no sólo el poder de los líderes mismos, sino también el poder del gobierno. Finalmente, la pertenencia de las organizaciones populares al partido oficial incrementó el poder del Ejecutivo porque la institución disponía de mecanismos de control sobre las principales organizaciones populares.

Respecto al cuarto subsistema, el de las instituciones relacionadas con la seguridad pública, hay varios elementos importantes que subrayar. A pesar de que la Constitución estableció las garantías individuales, como piedra fundacional del Estado, también definió la seguridad pública como un poder del Estado y no como un derecho ciudadano. Con ello, las garantías individuales quedaron implícitamente por debajo de la necesidad de la defensa de la seguridad pública, que para efectos prácticos se interpretó como seguridad del Estado, y a final de cuentas, como defensa de la estabilidad del régi-

¹³ Collier y Collier (1979:970).

men.¹⁴ Desde esta perspectiva, el mantenimiento del orden público se convirtió en la expresión más inmediata de la preeminencia que tenía el mantenimiento de la seguridad pública. En consecuencia, todas aquellas actividades o personas que atentaran contra el orden público eran consideradas, automáticamente, enemigas de la seguridad del Estado y, por lo tanto, criminales carentes de cualquier tipo de derechos.

Los signos más conspicuos de esta doctrina eran, por un lado, la existencia del delito de disolución social, establecido en los artículos 145 y 145 bis del Código Penal y por otro lado, la organización de un aparato de seguridad, que constaba tanto de instituciones legales, que operaban de manera abierta, como de otras que, siendo ilegales, operaban de manera encubierta.¹⁵

Entre las prácticas nugatorias de las garantías individuales desplegadas por este aparato de seguridad, estaba el control y obstaculización del acceso ciudadano a los espacios públicos y privados, mediante presiones, amenazas, negación de permisos o la disolución directa de las asambleas, manifestaciones y marchas, que en los hechos anulaba la libertad de reunión. El derecho a la libre expresión de las ideas también estaba extraordinariamente constreñido, pues mediante la vigilancia y regulación que se ejercía sobre los medios, se distorsionaba la información, se organizaban campañas de desprestigio contra los opositores en las que participaban columnistas, caricaturistas, agrupaciones fantasma, e incluso diputados y senadores. En contraste, aquellas publicaciones que ejercían cierto nivel de independencia, sufrían diversos grados de hostigamiento: eran fiscalizadas, les intervenían los teléfonos, les violaban correspondencia, obstaculizaban su circulación y en no pocos casos, les destruían talleres, robaban sus oficinas y cancelaban su registro.

Por último, es necesario señalar que a través del castigo ejemplar a los opositores y la impunidad de los miembros del régimen se ejercía otra forma de control y violencia sobre la expresión de la inconformidad. Esto era posible precisamente por el control que tanto legal como ilegalmente, ejercía el poder ejecutivo sobre el sistema de procuración de justicia.

Ahora bien, ¿qué tipo de movilización social emergió durante el periodo de vigencia de estos arreglos político-institucionales en México? En términos generales podemos caracterizar la movilización a partir de tres ras-

¹⁴ Este es un tema que ha ganado recientemente la atención de los estudiosos, científicos sociales y juristas, quienes en general abogan por una profundización de las reformas y por la creación de una noción de seguridad ciudadana que sustituya a la de seguridad pública. Véase López Portillo Vargas (2001).

¹⁵ En el esclarecimiento de las actividades del aparato de seguridad ha sido fundamental el trabajo de Aguayo (1998 y 2001).

gos: su frecuencia, sus motivaciones y sus formas de acción.¹⁶ Si bien no existe una relación clara de determinación entre las características del régimen político y las de la movilización social, sí hay ciertos rasgos identificables tanto en las demandas como en las estrategias de acción que pueden asociarse con las características que presenta el régimen político. Los obstáculos que la estructura cerrada de poder impone a la organización y desarrollo de los movimientos sociales tienen dos efectos principales. El primero es que elevar los costos y riesgos de la participación tiende a desalentarla. Esto ocurre porque para exigir la solución a sus problemas, los ciudadanos deben traspasar las fronteras de la política convencional y adoptar métodos más combativos, en virtud de la ausencia de canales institucionales adecuados y suficientes. Sin embargo, este salto reclama de los participantes no sólo la voluntad de emprender acciones colectivas —que suelen consumir más tiempo que las individuales—, sino también la decisión de hacer frente a las acciones represivas, legales e ilegales, que despliega el Estado para contrarrestar la movilización. Así, el aumento en el costo de la participación permite explicar por qué resulta tan difícil movilizar a la gente y por qué las personas suelen unirse a un movimiento sólo cuando la magnitud del problema iguala o incluso supera, los costos calculados de la participación. Esto explica por qué durante la vigencia del régimen de la *pax priista*, a lo largo de casi cuarenta años, se registraron únicamente alrededor de 120 movilizaciones, es decir un promedio de 3.3 conflictos por año.¹⁷

El segundo rasgo de la influencia de la estructura política autoritaria sobre los movimientos sociales se percibe en que los actores colectivos des-

¹⁶ Las afirmaciones sobre las características de la movilización popular en México se asientan en la información contenida en una base de datos con más de 200 registros, que consigna los tipos de grupos movilizados, los objetivos y formas de acción que emplean y las respuestas gubernamentales a la movilización. La información fue obtenida de la revisión de la literatura sobre movimientos sociales y protesta social en México publicada en libros y revistas en México y en Estados Unidos.

¹⁷ El uso de fuentes secundarias implica ciertos problemas metodológicos. Es innegable que emplear fuentes secundarias impone un sesgo en la investigación, pues estas fuentes normalmente estudian los conflictos de largo plazo, o los más violentos, o aquellos violentamente reprimidos, dejando de lado conflictos menos visibles, y que pudieron seguir un desarrollo diferente. Por tanto es necesario reconocer que las protestas registradas en esta base no constituyen una muestra imparcial, y por tanto las conclusiones extraídas no son completamente generalizables. Para saber qué tan representativos son estos casos de la movilización social en México es necesario recolectar información de diarios y fuentes oficiales. Sin embargo, dada la dificultad para realizar una investigación como la planteada, empleando fuentes directas, dado que los índices de diarios no cubren el periodo completo y no existen tampoco datos oficiales sistemáticos sobre el conflicto social en México, consideramos que la evidencia colectada y su análisis ofrecen un mirador válido para la comprensión del objeto que nos ocupa.

pliegan comportamientos radicales cuando luchan por la satisfacción de sus demandas. Radicalidad en este contexto significa que las demandas de los disidentes cuestionan de raíz los elementos fundamentales del sistema político. En otras palabras, las demandas de los opositores son radicales porque critican o desafían la estructura cerrada del sistema político. La evidencia nos muestra que en la mayoría de las protestas, los grupos movilizados exigieron el respeto de sus derechos políticos o civiles y que estas demandas tuvieron precedencia sobre las demandas de beneficios materiales. Estos reclamos, en la medida en que de diversa manera exigen la ampliación de los canales institucionales para la participación política, implican una denuncia de la estrechez de la estructura política vigente y en la misma medida aspiran a promover cambios en las estructuras políticas de representación que constituyen el núcleo del sistema político autoritario. En síntesis, la reiteración de las demandas de respeto a las libertades civiles y políticas muestra que los movimientos sociales, al exigir autonomía sindical, libertad de organización y elecciones libres y competitivas, estaban planteando reclamos que exigían la modificación de elementos cruciales del andamiaje institucional del régimen político. Es precisamente en este sentido que las demandas constituyen un ataque al corazón mismo del sistema político autoritario, y en eso precisamente consiste su radicalidad.

El tercer efecto que la estructura política cerrada impuso a los movimientos sociales fue la radicalidad de las estrategias de acción. Por una parte, la escasez y relativa futilidad de las vías institucionales para la participación, condicionadas por la concentración del poder, contribuyen a explicar por qué los grupos militantes suelen confiar más en las tácticas confrontativas que en la política convencional. El hecho de que los procedimientos legislativos y judiciales se mostrasen tan poco eficaces para influir en las decisiones políticas, aunado a la relativa incapacidad de la política electoral para abrir espacios de impugnación y cambio de las políticas, obliga a la población a preferir los métodos no convencionales de hacer política.

Finalmente, la concentración y centralización del poder político radicaliza los conflictos sociales porque la movilización tiene el propósito de influir en lo que se considera el núcleo del poder político: el Ejecutivo Federal. Dado que el predominio de éste reducía las capacidades de las otras ramas del gobierno y de los niveles estatal y local de gobierno para tomar decisiones, la estructura del régimen empuja a los grupos movilizados a enfrentarse directamente con la Presidencia. Así, muchos conflictos que podrían haberse resuelto a nivel local, o bien a través de procedimientos electorales o judiciales, se convierten en manifestaciones que de inmediato desafían lo que parece ser el corazón del sistema político. Por la misma razón, la estructura política ce-

irada transforma incluso las demandas más banales en una crítica a la estructura entera del régimen, enfatizando el sentido radical de la protesta.

En suma, observamos una correspondencia entre el carácter cerrado del régimen político y los rasgos, que denominamos radicales, de la movilización social. Y es precisamente la preeminencia que tuvieron las demandas de ampliación de los canales de participación (autonomía sindical, respeto a los derechos humanos, libertad de organización y elecciones libres y competitivas), hechas por vías no convencionales, las que fueron obligando a la adopción de lentas y no pocas veces contradictorias reformas que, no obstante, fueron concretando un proceso de transición a la democracia.

La transición hacia la democracia y el proceso de ciudadanización de la protesta social: México 1978-2000

Justamente la acción social referida anteriormente, tomó impulso hacia la década de los setenta, obligando a una aceleración del proceso de transformación del sistema político que, a lo largo de las dos últimas décadas del siglo xx, ha transitado desde una situación de sistema cerrado o autoritario, a una condición de régimen en transición democrática. Veamos los cambios empleando el esquema analítico de los subsistemas que componen al régimen.

Considerando el subsistema de distribución funcional del poder, podemos observar que ha habido un proceso de redistribución del poder entre las ramas y los niveles de gobierno, que ha consistido principalmente en la reducción de algunas atribuciones constitucionales y, sobre todo, meta-constitucionales del presidente. Esto ha significado la consecuente recuperación de la autonomía e independencia de los poderes legislativos y judiciales, y de los gobiernos estatales y municipales frente al ejecutivo federal, lo que ha significado la posibilidad de que el sistema de pesos y contrapesos establecidos en la Constitución como fundamento del Estado adquiriera vigencia.

El proceso ha estado en buena medida fundado en la recuperación de la legitimidad política del poder legislativo y de las autoridades estatales y municipales. Este proceso ha ocurrido mediante el saneamiento del proceso electoral que ha permitido recuperar al legislativo y a gobernadores y municipales, su autonomía frente al ejecutivo.

Los ejecutivos estatales, que han accedido al poder luego de procesos electorales competidos, ya no deben su puesto a la decisión presidencial, con lo que disfrutan de la autoridad política necesaria para hacer valer sus atribuciones legales y para convertirse en actores políticos con un juego propio

constituyéndose en un contrapeso del poder presidencial, como lo muestra la asamblea de gobernadores.

Por su parte, el Congreso federal ha dejado de ser el cuerpo que tomaba nota y aprobaba sin discutir las decisiones del Presidente, para transformarse no sólo una arena de discusión de los problemas nacionales, sino un cuerpo colegiado que toma decisiones autónomas, algunas abiertamente opuestas a las preferencias presidenciales, sobre asuntos tales como la política fiscal o la energética. Hasta 1964 el partido hegemónico mantuvo un control monolítico del Congreso.¹⁸ A partir de allí, y no obstante las dificultades legales y las prácticas ilegales aplicadas en su contra, la oposición parlamentaria siguió creciendo hasta tener cerca de la mitad de los diputados federales (48%) en 1988 y algo más de una cuarta parte de los senadores (26%) en 1994. Finalmente, la pluralidad sustituyó al monolitismo en el Congreso cuando la oposición logró, en conjunto, ganar más de 50% de los asientos en la Cámara de Diputados, en 1997, y en el Senado, en 2000.¹⁹

Con el arribo de los partidos de oposición, mejoró la representatividad, pues además de los tres partidos principales están los pequeños, que no sólo expresan la variedad de los intereses sociales, sino que multiplican los canales que la población puede emplear para incidir en las decisiones de gobierno. Además, se ha empezado a hacer realidad el debate legislativo, con bancadas que hacen propuestas y negocian para construir consensos. Si bien el control mayoritario de las cámaras por parte del partido del gobierno, todavía hasta el periodo 1994-1997, impidió el pleno ejercicio de la autonomía legislativa,²⁰ a partir de la pérdida del dicho control, el debate legislativo se ha vuelto más intenso y el proceso de negociación imprescindible para la aprobación de las decisiones legislativas. La ampliación del espacio legislativo para los partidos se revela claramente en que el número de iniciativas presidenciales como proporción del total de las presentadas para su discu-

¹⁸ En ese año, merced a la creación de los diputados de partido, la oposición obtuvo algunos escaños en la Cámara de Diputados (17%), sin que ello modificara el funcionamiento monolítico de la Asamblea.

¹⁹ En 2000 los resultados electorales expresaron mejor la pluralidad política del país. Así, el partido que ganó la Presidencia no controla al Legislativo y en éste ningún partido detenta la mayoría absoluta; más de 60% de la población vive bajo gobiernos municipales de partidos diferentes al PRI, en tanto que alrededor de la mitad de las entidades federativas (15 de 32) tienen gobernadores de partidos diferentes al PRI y en quince de ellas, el partido al que pertenece el gobernador ocupa menos de la mitad de los asientos parlamentarios.

²⁰ Esto se expresó, por ejemplo en que de las 37 iniciativas de reforma constitucional que se quedaron en la congeladora en la LVI Legislatura (1994-1997), 33 habían sido elaboradas por los partidos de oposición.

sión en el pleno del Congreso ha disminuido notablemente.²¹ Este cambio es significativo no sólo porque implica la recuperación de la autonomía legislativa del Congreso, sino porque permite la expresión de la pluralidad de intereses que conforman el sistema de partidos y, más ampliamente, la sociedad mexicana.

Junto a este proceso de revitalización se modificaron los órganos de gobierno interno del Congreso, abriendo mayores espacios para la oposición: a partir de 1989 ocupan más presidencias en las comisiones de la Cámara de Diputados, además se reformaron tanto su tamaño como sus formas de integración;²² igual sucedió con la Gran Comisión, tanto en su composición, que ahora incluye a los partidos de oposición,²³ como en sus funciones, pues ahora es la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política²⁴ la encargada de proponer al Pleno la integración de las comisiones. Estos cambios revelan cómo la pluralidad se abre paso en el cuerpo legislativo, creando más y mejores canales institucionales para que se expresen los múltiples intereses y demandas de la sociedad.

Las reformas al Poder Judicial,²⁵ que incluyen cambios en la integración de la Suprema Corte, la creación del Consejo de la Judicatura Federal, las reformas al principio de la controversia constitucional y la creación de la acción de inconstitucionalidad, fortalecen la autonomía y atribuciones de es-

²¹ Así, de representar alrededor de la mitad de las iniciativas de ley introducidas en la Cámara de Diputados en el periodo 1982-1985, se redujeron a menos de 5% en el periodo 2000-2003. En este proceso el gran salto ocurrió precisamente en la legislatura donde la oposición se convirtió en mayoría (1997-2000), en la que ya sólo representaron 6% del total, mientras en la anterior habían representado todavía 22% del mismo.

²² En 1989 la oposición presidió cuatro comisiones, en 1991 el número se duplicó y llegó a 16 en 1994. A partir de que la reforma de la Ley Orgánica del Congreso en 1994, estableció la proporcionalidad en la distribución de las comisiones, la oposición ha ocupado más de la mitad de presidencias de las comisiones (23 de 41 en 1997 y 24 de 42 en 2000). Además se empezó a respetar una cierta especialización y acumulación de experiencia legislativa por partido, ya que no por legislador, pues esta posibilidad sigue coartada por la prohibición de la reelección consecutiva. Los datos para los años 1989, 1991 y 1994 son de Lujambio (1995), los de 1997 y 2000 fueron tomados de la página electrónica de la Cámara de Diputados.

²³ Hasta 1994, la Gran Comisión, formada por los 32 coordinadores de las diputaciones estatales del PRI y dirigida por el líder parlamentario de ese mismo partido, era el instrumento de la Presidencia y la burocracia partidaria para ejercer el control sobre el poder legislativo (Lujambio, 1995).

²⁴ Esta comisión existe formalmente desde 1991, y está formada por los líderes de las bancadas de todos los partidos políticos presentes en la Cámara.

²⁵ El 31 de diciembre de 1994 se publicaron en el *Diario Oficial* reformas a la Constitución, sobre la integración de la SCJN, los requisitos de designación y duración de los ministros, la creación del Consejo de la Judicatura Federal y sus principales características y facultades y sobre la jurisdicción constitucional.

ta rama del gobierno.²⁶ Con la participación del Senado en la designación de los Ministros, se fortalece la independencia de la sc frente al Ejecutivo. Por su parte, la creación del Consejo hace posible que la scjn funcione como tribunal constitucional, sin hacerse cargo de funciones administrativas y de gobierno y a la vez reduce las posibilidades del “corporativismo judicial” o el “clientelismo”, impulsando una verdadera carrera judicial, en donde se pueden exigir responsabilidades a sus miembros. Con ello se puede alcanzar la plena independencia y autonomía de los tribunales respecto a su gobierno y administración.

Finalmente, con la revitalización de la controversia constitucional, que aunque existente desde 1917 nunca fue reglamentada, y con la creación de la acción de inconstitucionalidad, se refuerza la situación de la scjn como tribunal constitucional y se crean canales para que, con intermediación de los cuerpos legislativos, la población interponga recursos contra leyes y actos administrativos que considere contrarios a su bienestar.

Respecto a los cambios en el subsistema electoral y de partidos, lo fundamental ha sido la emergencia e incipiente consolidación de un sistema de partidos equilibrado, de procesos electorales competitivos y de una autoridad federal electoral autónoma, con carácter ciudadano. Estos cambios fueron claramente el resultado de la movilización ciudadana, que desde las elecciones de 1982 se manifestó sistemáticamente contra la continuación de las prácticas ilegales e ilegítimas que mantenían al partido dominante, y de la acción de los partidos, que de manera reiterada promovieron la reforma de la legislación electoral. Estas reformas fueron ampliando los canales institucionales para la expresión de la pluralidad de la ciudadanía que, expresada través de las preferencias partidistas, influye indirectamente en la toma de decisiones, pues mediante los procesos electorales elige no sólo representantes sino también —aunque vagamente— propuestas de política.

Ésta ha sido una compleja, ambigua y aun incompleta transición de un sistema de elecciones no competitivas, de partido hegemónico, a uno más competitivo, en el que se respeta el voto en lo general aunque privan todavía ciertas iniquidades en las condiciones de competencia, especialmente en cuan-

²⁶ Antes de 1970, las reformas al poder Judicial fueron escasas, pero en los años subsecuentes se aceleraron. López Portillo creó 35 nuevos distritos judiciales y el Instituto de Especialización Judicial del Poder Judicial de la Federación. De la Madrid, suprimió el poder presidencial para remover a los Ministros de la sc, estableció la noción de inamovilidad en el cargo y dejó la responsabilidad de supervisar el desempeño de los jueces en manos de la sc; en 1983, elevó los salarios de los jueces, e incrementó el gasto público dedicado al poder judicial; en 1987 creó el TRIFE, para atender los conflictos electorales, y finalmente, en 1988 dio a la sc poderes limitados para la revisión constitucional.

to a la presencia en los medios y a la disponibilidad de recursos financieros para las campañas.

Pero el efecto de la transformación del sistema electoral y de partidos no se agotó en sí mismo, sino que promovió la obliteración del hiperpresidencialismo, con la correspondiente recuperación de equilibrio de poderes, al fortalecer la autonomía tanto del Legislativo como del Judicial, así como la de los niveles estatal y municipal frente al federal.

El proceso de desmantelamiento del sistema corporativo de representación de los intereses sociales se ha venido dando de manera paulatina y contradictoria desde los años setenta hasta el presente. Esos cambios incluyen desde las prácticas políticas directamente vinculadas al sistema corporativo, como modificaciones legales

Por ejemplo Echeverría atacó —no inocentemente— al corporativismo sindical y campesino como parte de su “apertura democrática”. Sin embargo, el discurso estuvo contradicho por fuertes golpes al sindicalismo independiente, que incluyeron tanto impedimentos legales para el registro como el uso de la fuerza policiaca para enfrentar sus movilizaciones. Simultáneamente, se reforzaron los aparatos de apoyo al corporativismo laboral, al ampliar el sistema de beneficios sociales controlados por el sindicalismo oficial: FONACOT, INFONAVIT, FOVISSSTE, etc. En el campo, la retórica y las prácticas contradictorias del presidente resultaron en un apoyo incoherente a organizaciones campesinas alternativas (CAM, CCI, etc.), que si bien no intentaba consolidarlas, en cierta forma le restó fuerza a los controles tradicionales de la CNC sobre el campesinado.

La administración siguiente mantuvo una actitud igualmente inconsistente, pues, aunque obligado por la fuerza de la protesta masiva y la experiencia de la guerrilla, el gobierno aceptó una reforma electoral que si bien tenía como fin principal encauzar a la oposición por el largo camino electoral, no cesó en la represión violenta a algunas movilizaciones. No obstante, la legalización de los partidos de izquierda tuvo como efecto no deseado, pero innegable, la ampliación de los espacios para la expresión de los intereses y las propuestas, entre otros, de los sindicatos opuestos al corporativismo. La relación entre el PSUM y los sindicatos independientes, aunque conflictiva y accidentada, amplió espacios y atacó en la práctica el monolitismo del sindicalismo oficial. Del mismo modo, la apertura del camino electoral, que daría pie al registro de partidos nuevos dio otro golpe al control corporativo del sector popular que ejercía la CNOP.

Durante el sexenio siguiente, las luchas sociales y la acción gubernamental continuaron desvencijando al corporativismo de varias maneras. Por un lado, el gobierno ofreció una sociedad de individuos, no de sectores, y pro-

metió —si bien no cumplió— elecciones limpias, lo que implicaba un ataque al corporativismo pues reducía las prebendas electorales para los líderes sindicales. Por otro lado, la política económica, si bien buscó mantener los controles corporativos tradicionales, inopinadamente golpeó la legitimidad y capacidad de manipulación de los líderes oficiales. Finalmente, al impugnar directa, aunque soterradamente, a los líderes del CT y la CTM usando a otras centrales (como la CROC) como vehículos de ataque, el gobierno contribuyó al desgaste de la fortaleza del corporativismo tradicional, al que no obstante siguió empleando como instrumento de control de las demandas laborales.

Salinas también sostuvo prácticas contradictorias: por un lado mantuvo la política económica que minaba la base de poder del corporativismo; además, directamente arremetió contra una parte de ese sindicalismo —encarcelando a los líderes del STPRM— pero sin permitir su democratización; por otra parte, al crear Solidaridad, terminar la reforma agraria, reformar el 27 constitucional y apoyar a Antorcha Campesina golpeó al corporativismo cenecista. Los *Comités de Solidaridad* debilitaron los poderes coercitivos de las organizaciones corporativas priistas, pues no eran ellas, sino una estructura dependiente directamente de la presidencia, la que entregaba los beneficios. También la decisión de dar más peso a la estructura territorial del PRI, tomada en la XIV Asamblea, significó un debilitamiento del componente corporativo y vertical del partido.

Zedillo continuó el desmantelamiento del sistema de seguridad social y aceptó la profundización de la reforma electoral, afectando al corporativismo al reducir a casi nada la expectativa de prebendas para los líderes corporativizados acostumbrados a disfrutar de una curul o una gubernatura por ser miembros de algún sector del PRI. Finalmente, la Suprema Corte emitió una decisión que canceló uno de los pilares legales del sistema corporativo: la exclusividad de registro sindical en el sector público.

Si bien es cierto que a lo largo de los últimos cuatro sexenios, la política oficial no incluyó ningún tipo de apoyo —ni siquiera retórico— al sindicalismo independiente, y en los hechos el gobierno se siguió beneficiando de la existencia y fortaleza relativa del corporativismo, es innegable que esta estructura paulatina y accidentadamente ha ido perdiendo su fuerza y su centralidad como mecanismo para la representación de los intereses sociales, para la negociación y para la resolución de conflictos. Este proceso ha sido el resultado contradictorio de las prácticas y decisiones gubernamentales arriba referidas y del constante —y creciente— proceso de organización de la sociedad en grupos, asociaciones y redes al margen de —y en abierta oposición al— corporativismo.

Finalmente, la transformación del subsistema de seguridad pública ha sido un proceso igualmente accidentado y contradictorio. Sus momentos más destacados son la abrogación del delito de disolución social (1971) y la emi-

sión de una amnistía y liberación de presos políticos (1978). Sin embargo luego vino un periodo de agudización de las prácticas violatorias de los derechos humanos: encarcelamientos injustificados, desapariciones forzosas, tortura, asesinatos, etc., y una absoluta impunidad de las autoridades políticas y policíacas, aunque que desde 1981 se firmó la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU y en 1986 se firmó y ratificó la Convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Ya más recientemente, se reiteró la firma de tratados internacionales sobre protección a los derechos humanos, se creó la CNDH y se hicieron nuevas reformas legales al sistema penal, penitenciario y de seguridad pública.²⁷ Estos cambios han venido acompañados por una transformación significativa en las doctrinas prevalecientes al interior del aparato de seguridad mexicano lo que redujo la tolerancia previa al uso irrestricto de la violencia estatal y permitió que las fuerzas sociales opositoras fueran perdiendo el miedo a actuar. Esto influyó en el fortalecimiento de los partidos políticos, en la proliferación de organismos no gubernamentales de derechos humanos y de otras expresiones de la sociedad civil y en el desarrollo de la independencia de los medios de comunicación. Sin embargo, todo lo anterior, junto con las reformas legales e institucionales del poder judicial ya mencionadas, no son sino el inicio de la transformación del sistema de administración de justicia para que se ofrezcan garantías plenas al ejercicio de los derechos ciudadanos.

En conjunto, los cambios en los cuatro subsistemas reflejan, por un lado, la reducción de los costos de la participación y, por otro lado, la creación o ampliación de una multiplicidad de vías y canales institucionales que al facilitar la participación, la incentivan. Sin embargo, en este periodo de transición, los canales institucionales son aún insuficientes para encauzar las necesidades de participación, razón por la cual la movilización por medios no convencionales se ve incrementada. Eso es lo que destaca cuando observamos el promedio anual de protestas que durante este periodo duplica el observado durante la etapa anterior, al pasar de 3.3 a 7.4. Este efecto en el incremento de expresiones de inconformidad social a medida que se abre el sistema político confirma la tesis que Eisinger (1973) elaboró acerca de la relación curvilínea entre el nivel de apertura del sistema político y la incidencia de la protesta social: si bien los condicionantes de la protesta son múltiples, parece ser que la protesta se incrementa conforme aumenta la sensibilidad política del régimen, pues en sistemas políticos muy cerrados (o completamente abiertos) la protesta es desincentivada o bien percibida como fútil. La razón

²⁷ La Dirección Federal de Seguridad desapareció formalmente el 29 de noviembre de 1985, y en su lugar se creó la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional.

de que la protesta sea más pronunciada en sistemas en transición (o mixtos) es que la velocidad del cambio no equipara las expectativas de los pobladores, aun cuando el cambio esté en marcha.

El examen de nuestra evidencia nos muestra que en esta etapa se vuelve más clara la interacción entre los procesos de cambio del sistema político y la movilización colectiva, en la medida en que el primero se va modificando según lo demanda la intensificación de la protesta, pero también ésta se modifica, conforme el sistema político se abre. Eso explica que los rasgos que caracterizan a la movilización social durante la transición sean una mezcla de nuevos rasgos que tienen un contenido cada vez más ciudadano, con la acentuación de algunos de los perfiles confrontacionistas propios de la etapa anterior.

En esta etapa, no sólo se mantiene sino que se incrementa considerablemente la importancia de las demandas que cuestionan los fundamentos del sistema político: de manera más constante los grupos movilizados exigen el respeto a sus derechos políticos y civiles, expresada en la exigencia de elecciones limpias y justas; en contraste, la demanda de beneficios materiales registra una ligera disminución.²⁸ En este sentido es que afirmamos que se acentúa la radicalidad de las demandas, concentrándose en los aspectos electorales, pero sin descuidar el reclamo de respeto a los derechos humanos e incluso de los derechos laborales.

El otro efecto de la transición se percibe en las estrategias de acción, en donde algunos rasgos confrontacionistas se acentúan pero también adquieren importancia comportamientos que reflejan claramente la emergencia de espacios de participación más decididamente ciudadanos. En este sentido es que observamos que en las protestas se intensifica la incidencia de acciones demostrativas y de confrontación tales como marchas masivas, mítines, plantones indefinidos, bloqueo de vías federales de comunicación, ocupación pacífica de instalaciones, e invasiones de tierra. Algunas de ellas pueden implicar actos de ilegalidad, pero sin que la violencia intencional sea parte de su diseño. Complementariamente, los manifestantes se muestran más decididamente intransigentes a defender sus derechos al condicionar la suspensión de las acciones directas hasta en tanto no vislumbren signos de que sus demandas serán atendidas.²⁹

²⁸ Cálculos iniciales nos permiten observar que durante la etapa de la transición, la demanda de derechos políticos está presente en alrededor de 82% de las protestas, un aumento con respecto al 72% que registra el periodo anterior. En contraste, la incidencia de la demanda de beneficios materiales disminuyó al estar presente en sólo 33% de las protestas, comparado con 59% de la etapa anterior.

²⁹ Ello no quiere decir que en todos los casos los grupos movilizados obtuvieran los resultados que esperaban, sólo que en el proceso de movilización adoptan actitudes más intransigentes, menos confiadas y dispuestas a la concesión.

En contraste, observamos la atenuación de algunos rasgos tales como el recurso a la violencia abierta, que si bien nunca fue un componente central de las protestas en el periodo previo, en el de la transición reduce su importancia a la mitad. Más significativa es aún la reducción de la solicitud de intervención presidencial como forma de lucha, pero sobre todo el incremento sustancial que tienen el empleo de mecanismos judiciales y la solicitud de involucramiento de los cuerpos legislativos como coadyuvantes en la solución de las demandas planteadas por los movimientos de protesta.

Estos rasgos claramente pueden entenderse como expresión de los cambios más sustanciales en el sistema político: la recuperación del equilibrio entre las ramas del gobierno, lo que además de los beneficios directos que tiene en el ejercicio del gobierno, significa que las dos ramas que se encontraban sometidas al Ejecutivo se convierten en canales potenciales para la expresión de las demandas y necesidades de la población. El Congreso directamente, al mejorar su representatividad y liberarse del control presidencial y del monolitismo priista, no sólo ha creado las condiciones para realizar sus funciones democráticas y ejercer su autonomía, sino que al hacerlo así, paradójicamente también se ha vuelto una arena de lucha para los grupos movilizados. Así pues, desde los setenta, algunos grupos movilizados han reclamado la intervención de los legisladores, ya como mediadores, ya proponiéndoles el examen de iniciativas de ley hechas por los grupos movilizados, o bien demandándoles la elaboración de reformas a la ley, especialmente en el ámbito electoral.³⁰ Por su parte, el poder Judicial se ha convertido en un canal crecientemente empleado por los grupos inconformes para hacer avanzar sus causas. El empleo del recurso de amparo, por parte de los ciudadanos se ha tornado más común, y con la revitalización de la controversia constitucional y la creación de la acción de inconstitucionalidad, es de esperarse que los procedimientos judiciales se consoliden como parte de los repertorios de acción de los movimientos sociales.

Finalmente, registramos otros dos elementos que expresan transformaciones indicativas del avance de la apertura, pues si bien no son parte del sistema político, una de ellas estaba fuertemente sometida a él. Se trata del aumento sostenido en el uso de los medios masivos, especialmente los impresos y más recientemente Internet, como herramientas de lucha a través de las que los movimientos tratan de ganar el apoyo de la opinión pública y ejercer una

³⁰ Durante los años ochenta, que fueron de intensas movilizaciones electorales, los miembros de los partidos y los ciudadanos reiteradamente reclamaron al Congreso la necesidad de que realizara reformas a la legislación electoral. Por su parte, algunos sindicatos, organizaciones de colonos e incluso organizaciones como El Barzón y el EZLN, en las décadas subsecuentes, reclamaron la aprobación de iniciativas elaboradas por ellas mismas. Véase Favela Gavia (2000).

presión más efectiva sobre el gobierno. Sin que el cambio signifique que la disparidad ha desaparecido, hay que hacer notar que anteriormente, con el control ilimitado que el gobierno ejercía sobre los medios, éstos eran armas que en la contienda con opositores sólo estaban a disposición del gobierno; hoy existen algunos medios —especialmente impresos— y sobre todo Internet, que se han convertido en instrumentos de lucha empleados también por los disidentes.³¹ El otro elemento que se ha incorporado como arena de lucha ha sido el acceso a los foros externos, en donde los opositores emplean el recurso de la denuncia de las acciones gubernamentales, o el de la presentación de las propuestas propias de los movimientos, ya sea ante organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales o gobiernos extranjeros, como estrategia para llevar adelante sus demandas.

Conclusiones: interacción entre cambio institucional y cambio en la movilización social

A lo largo de este ensayo hemos desarrollado la idea de que los cambios registrados en el sistema político y la protesta social en México son resultado de un proceso de mutua interacción entre el sistema político y la acción colectiva. Hemos examinado los rasgos del sistema político autoritario (1946-1978) a través de la identificación de cuatro subsistemas, señalando que su característica central, la escasez y deficiencia de canales institucionales para la participación ciudadana, condiciona la radicalidad que caracterizó a la movilización social durante el periodo de vigencia de estos arreglos institucionales. Para finalizar este apartado señalamos que fue la protesta social la que impulsó la transformación del sistema político, propiciando la apertura de canales para la participación.

El siguiente apartado lo iniciamos haciendo un breve recuento de los cambios más significativos registrados en cada subsistema. Allí observamos que las modificaciones se han dado de manera paulatina y a veces contradictoria, pues aunque la movilización social se manifiesta en el sentido de impulsar la apertura de más y mejores vías para incidir en las decisiones de gobierno, la respuesta gubernamental a estos reclamos busca reducir al mínimo posible esa apertura: sólo hasta el punto necesario para atemperar la protesta, siem-

³¹ Los medios masivos de mayor penetración y alcance, como son la radio y la televisión, han experimentado procesos de apertura significativa, sobre todo tratándose del acceso a los partidos políticos, como resultante de las propuestas de reforma electoral que éstos mismos impulsaron. Sin embargo continúan siendo medios —en particular la televisión— predominantemente herméticos a los grupos que plantean reclamos sociales.

pre tratando de mantener la estabilidad y la legitimidad del Estado. No obstante esta contratendencia, concluimos que las modificaciones en el sistema político han resultado en una estructura institucional más abierta, en clara transición hacia la democracia.

En este contexto de transición política, la protesta social registró modificaciones. La primera es que se vuelve más frecuente, debido entre otros factores, a la reducción del costo de participación, resultante de la apertura de canales y de la reducción del temor a sufrir daño físico por hacerlo. La protesta se intensifica porque la expectativa de cambio supera a la velocidad con la que ocurren las transformaciones. La segunda modificación es que junto a la acentuación de algunos rasgos propios de la etapa anterior, la movilización social muestra la influencia de los cambios en el sistema político en la medida en que emergen prácticas nuevas, que careciendo de sentido en un sistema político cerrado, adquieren plena significación en el contexto de un sistema político en proceso de transición. Así es como el recurso a los procedimientos judiciales y legislativos, antes impensados, dada la falta de autonomía de los poderes Judicial y Legislativo, aparecen en esta etapa como excelentes recursos, al alcance de los grupos movilizados, para llevar adelante sus planteamientos. Por la misma razón, el empleo de los medios masivos y la denuncia internacional se incorporan a los repertorios de acción de la protesta social en esta etapa.

En síntesis, esta primera aproximación al examen de la relación entre los cambios en el sistema político y la protesta social nos ha permitido explorar más puntualmente el modo específico en que instituciones y acción social se condicionan mutuamente, confirmando así, no sólo que los hombres hacen su historia a partir de las condiciones concretas en que viven, sino también que es la acción colectiva el principal agente transformador de las instituciones.

Recibido: diciembre, 2004

Revisado: marzo, 2005

Correspondencia: Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Torre II de Humanidades, pisos cuarto y sexto/Ciudad Universitaria/C. P. 04510 México, D. F./tel.: 56 23 04 21/correo electrónico: dfavelag@servidor.unam.mx

Bibliografía

- Aguayo, Sergio (2001), *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo.
- (1998), *1968: Los archivos de la violencia*, México, Grijalbo-Reforma.
- Casar, María Amparo (1996), "Las bases político institucionales del poder presidencial en México", *Revista Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, pp. 61-92.
- Collier, David y Ruth Collier (1979), "Inducements versus Constraints: Disaggregating Corporatism", *American Political Science Review*, vol. 73, pp. 967-986.
- Cornfield, Daniel y Bill Fletcher (1998), "Institutional Constraints on Social Movement 'frame extension': Shifts in the Legislative Agenda of the American Federation of Labor, 1881-1955", *Social Forces*, vol. 76, pp. 1305-1321.
- Delia Porta, Donatella (1996), "Social Movements and the State: Thoughts on the Policing Process", en Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Eisinger, Peter (1973), "The Conditions of Protest Behavior in American Cities", *American Political Science Review*, vol. 67, pp. 11-28.
- Favela Gavia, Margarita (2002), "La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano", *Estudios Sociológicos*, vol. 20, pp. 91-121.
- (2000), *Popular Protest and Policy Reform in Mexico, 1946-1994: The Dynamics of State and Society in an Authoritarian Regime*, Nueva Orleans, Tulane.
- Gómez Tagle, Silvia (1993), "Electoral Reform and the Party System, 1977-1990", en Neil Harvey (ed.), *Mexico: Dilemmas of Transition*, Londres, University of London Press.
- (1987), "Democracy and Power in Mexico: The Meaning of Conflict in the 1979, 1982, and 1985 Federal Elections", en Judith Gentleman (ed.), *Mexican Politics in Transition*, Boulder (Colorado), Westview.
- Gupta, Dipak, Harinder Singh y Tom Sprague (1993), "Government Coercion of Dissidents: Deterrence or Provocation?", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 37, pp. 301-339.
- Houtzager, Peter (2000), "Social Movements amidst Democratic Transitions: Lessons from the Brazilian Countryside", *Journal of Development Studies*, vol. 36, núm. 5, pp. 59-88.
- Houtzager, Peter y Marcus Kurtz (2000), "The Institutional Roots of Popular Mobilization: State Transformation and Rural Politics in Brazil and Chile, 1960-1995", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 42, pp. 394-424.
- Kitschelt, Herbert (1986), "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in four Democracies", *British Journal of Political Science*, vol. 16, pp. 57-85.
- Kriesi, Hanspeter (1995), "The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on their Mobilization", en J. Craig Jenkins y Bert Klandermans

- (eds.), *The Politics of Social Protest*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- López Portillo Vargas, Ernesto (2001), "Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana-relativizar el poder frente a la libertad", en Arturo Alvarado (ed.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, México, El Colegio de México.
- Lujambio, Alonso (1995), *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-III.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78, pp. 734-749.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (1998), "What Are They Shouting About?", en *Dynamics of Contention*, Stanford (California), Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences.
- McCammon, Holly (1993), "From Repressive Intervention to Integrative Prevention: the U. S. State's Legal Management of Labor Militancy, 1881-1978", *Social Forces*, vol. 71, pp. 569-601.
- McCarthy, John, David W. Britt y Mark Wolfson (1991), "The Institutional Channeling of Social Movements in the Modern State", *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, 13, pp. 45-76.
- Molinar Horcasitas, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena.
- (1987), "Reformar el Distrito Federal", en Pablo González Casanova y Juan Manuel Ramírez Saiz (eds.), *D. F.: Gobierno y sociedad civil*, México, El Caballito.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (eds.) (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- Rucht, Dieter (1996), "The Impact of National Contexts on Social Movement Structures: A Cross-movement and a Cross-national Comparison", en Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney (1993), "Modular Collective Action and the Rise of the Social Movement; Why the French Revolution was not Enough?", *Politics and Society*, vol. 21, pp. 69-90.
- (1988), "National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States", *Annual Review of Sociology*, vol. 14, pp. 421-440.
- Woldenberg, José (2002), *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés.
- Wood, Gordon (1993), "Democracy and the American Revolution", en John Dunn (ed.), *Democracy: The Unfinished Journey*, Oxford, Oxford University Press.