La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano*

Diana Margarita Favela Gavia

Introducción

A LA PREGUNTA EN TORNO A LA FORMA COMO EL RÉGIMEN autoritario mexicano influye en la estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales y la forma en que estos últimos, a su vez, repercuten en la toma de decisiones, este trabajo pretende dar una respuesta.

Aquí se señala que el sistema de instituciones y prácticas políticas que engloba el régimen autoritario reduce las oportunidades de participación política, debido a los estrechos canales institucionales de los que la gente dispone para influir en los procesos de toma de decisiones. De manera simultánea, la estructura institucional del régimen hace que los movimientos sociales adopten formas radicales y que el gobierno recurra en gran medida a la desarticulación y a estrategias represivas para enfrentar la movilización social. Por último, como resultado de la interacción entre los movimientos sociales y las respuestas gubernamentales, la influencia que los primeros tienen en la toma de decisiones es retardada y sesgada, aunque no por ello deja de ser visible en el régimen autoritario.

La temática se desarrollará en tres fases. Primero, se explica por qué y cómo influyen las estructuras políticas en los movimientos sociales, presentando un esquema de los elementos del sistema político que facilitan o coartan

* Este trabajo es una versión resumida del capítulo teórico de mi tesis doctoral "Popular Protest and Policy Reforms in Mexico, 1946-1994: The Dynamics of State and Society in an Authoritarian Regime", Tulane University, 2000, el cual fue presentado durante la reunión de la Latin American Studies Association, en Miami, Florida, en marzo de 2000.

la movilización social. Después, se explicará por qué el régimen autoritario mexicano es un sistema político cerrado y, por último, se analizarán las formas específicas en las que una estructura política autoritaria actúa en la interacción entre los movimientos sociales y el gobierno, y las formas particulares en las que determina los efectos que tendrán los movimientos sociales en la formulación de políticas en los regímenes autoritarios.

Las estructuras políticas configuran los movimientos sociales

Cada día es más aceptada la idea de que los enfoques interdisciplinarios e interactivos, constituyen mejores herramientas metodológicas para llegar a explicaciones más integrales de los movimientos sociales.¹ Recientemente, los estudiosos de los movimientos sociales han mostrado interés en examinar la influencia que ejerce el ambiente político en los movimientos sociales;² sin embargo, quienes trabajan con la teoría de la Estructura de Oportunidades Políticas se han centrado básicamente en las democracias y los movimientos contemporáneos, ignorando prácticamente los contextos no democráticos y, hasta cierto punto, la investigación histórica acerca de los movimientos sociales. Aunque la investigación en torno a éstos ha reconocido la importancia del Estado como el factor principal del ambiente político en el que ocurre la protesta social, ha desestimado los efectos que las estructuras institucionales de los regímenes no democráticos imponen al desarrollo y resultados de los movimientos sociales. Ahora examinaré la forma en que este proceso tiene lugar en un régimen autoritario.

En primer lugar, especificaré los elementos del contexto político que habrán de determinar a los movimientos sociales. Es fundamental subrayar que el funcionamiento del régimen está sumamente condicionado por la estructura de las instituciones políticas del Estado, no sólo por las circunstancias del contexto político. La teoría de la Estructura de Oportunidades Políticas analiza la influencia de ciertos elementos relativamente variables del ambiente político; esto es, la cohesión de la élite, los alineamientos electorales y la disponibilidad de aliados, pero presta poca atención a la influencia de

¹ Los marcos comparativos e históricos utilizados en recientes estudios sociológicos y politológicos de los movimientos sociales contribuyeron en buena medida a los progresos logrados en ese campo (véase Tarrow, 1996a: 874-883).

² Véase Jenkins, 1995: 14; McAdam, McCarthy y Zald (1996) sostienen que, si observamos el desarrollo de los movimientos sociales, debemos tomar en cuenta que las oportunidades políticas resultan de la interacción entre los movimientos y su medio ambiente.

otros elementos más permanentes e institucionales del régimen político. Esta teoría ha sido poco aplicada a entornos no liberales, por lo que la estructura institucional de las democracias liberales se ha vuelto el marco implícito para el análisis de los movimientos sociales.³ La teoría sugiere que dichos entornos democráticos son constantes y definidos, por lo que el análisis se ha centrado en aspectos más coyunturales, como los realineamientos electorales, la cohesión de la élite y los aliados políticos, como factores variables que restringen o facilitan la acción colectiva. Sin embargo, los regímenes no democráticos implican estructuras institucionales ajenas a las del Estado, las cuales a su vez imponen significados diferentes al análisis de dichos factores variables. Dado que este estudio se refiere a un régimen autoritario, señalaré los aspectos tanto estructurales como coyunturales que constituyen el contexto político en el que ocurren los movimientos sociales. En el cuadro 1 presento un resumen conceptual de los niveles del análisis de la influencia que ejerce el sistema político en torno a los movimientos sociales.

Aunque coincido con la advertencia de Tarrow (1996b) de que si se atiende únicamente al nivel estructural se corre el peligro tanto de ignorar las variantes subnacionales y subgrupales en los movimientos sociales, como de desestimar las dinámicas de la protesta, sostengo que un análisis estructural es muy necesario para descubrir cómo y por qué ciertas variables coyunturales tienen una importancia mayor o nula en ciertos tipos de regímenes políticos. Entonces, el análisis del nivel estructural es importante para identificar los principios de regularidad en los patrones comunes de interacción entre los movimientos sociales y las instituciones políticas que caracterizan a diversos tipos de regímenes políticos.

Mi modelo identifica dos niveles de análisis de los elementos políticos que influyen en la movilización social: el estructural comprende los rasgos relativamente estables y permanentes, y el coyuntural los rasgos comparativamente volátiles, hasta cierto punto determinados por los elementos del nivel estructural. Este último se refiere a la estructura institucional del régimen político, definido por 1) la distribución del poder político entre las ramas y niveles de gobierno; 2) la configuración del sistema de partidos y del ámbito electoral; 3) la estructura de la representación de intereses, y 4) las institu-

³ Los enfoques teóricos para el estudio de los movimientos sociales han sido aplicados básicamente al estudio de sociedades capitalistas avanzadas. Sólo Brockett (1991: 253-274), Schneider (1995) y Cook (1996) han empleado el modelo para el caso de regímenes no democráticos, pero todos ellos parecen considerar que las características de éstos son irrelevantes respecto al desarrollo de los movimientos sociales, pues aplicaron el modelo tal como se utiliza para analizar los regímenes democráticos de Estados Unidos y Europa.

Cuadro 1

Niveles de análisis de la influencia que ejerce el sistema político sobre los movimientos sociales

<i>Aspectos de la interacción entre los movimientos sociales y la sociedad</i>	<i>Nivel estructural</i>	<i>Nivel coyuntural</i>
Número y tipo de puntos de acceso al gobierno	1) Distribución del poder entre ramas y niveles gobierno	5) Disponibilidad de aliados
Importancia del proceso electoral como método de distribución del poder	2) Sistema electoral y de partidos	6) Alineamientos electorales
Participación de las organizaciones sociales en el proceso de toma de decisiones	3) Estructura de la representación de intereses	7) Cohesión de la élite
Definición y preservación del orden social	4) Legislación e instituciones relacionadas con la vigilancia y control de las protestas	8) Estrategias predominantes para la resolución de conflictos

Fuente: cuadro elaborado por la autora con base en Donatella Della Porta (1996); Kitschelt (1986a: 65-104); Kriesi (1995); Rucht (1996), Tarrow (1988: 421-440 y 1993: 69-90).

ciones y leyes relativas a la vigilancia y control de las protestas (*policing of protest*).⁴ El nivel coyuntural se enfoca en 5) la disponibilidad de aliados; 6) los alineamientos electorales; 7) la cohesión de la élite, y 8) las estrategias predominantes para la resolución de conflictos. El comportamiento de los elementos del nivel coyuntural varían a lo largo del tiempo —dentro de los límites marcados por las características de los elementos estructurales—, como resultado de los cambios electorales, las decisiones estratégicas, las divisiones dentro de la élite y las dinámicas de la interacción entre autoridades y ciudadanos.

⁴ “Vigilancia y control de las protestas” (*policing of protest*) es un término que utiliza Della Porta (1996) para definir la forma en que la policía maneja los casos de protestas, como un indicador de la actitud del Estado hacia la acción colectiva.

¿En qué forma afectan los elementos del nivel estructural a los movimientos sociales? En primer lugar, la distribución del poder entre las ramas del gobierno determina el ambiente en el que ocurren los movimientos sociales, al definir los derechos de los individuos y los ciudadanos y establecer los procedimientos formales y el alcance de la participación y representación políticas. La estructura del Estado decide la repercusión que tendrá cada institución en el proceso de gobierno y los procedimientos adecuados para que la gente influya en la toma de decisiones. De esta manera, las estructuras institucionales sientan las bases para la acción colectiva que busca tener injerencia en las decisiones políticas. Como es de suponerse, ciertos entornos institucionales facilitan o, por el contrario, coartan la posibilidad de que los movimientos sociales ejerzan una influencia en el proceso de gobierno. Ahora describiré la forma en que cada elemento del sistema político puede afectar las posibilidades de los movimientos sociales.

Al definir los requisitos para la ciudadanía y los derechos de los ciudadanos frente al poder del Estado, el cuerpo político determina quién puede participar y cómo, mediante 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 del cuerpo político y quién no,⁵ así como los derechos de los ciudadanos que se enfrentan al Estado. Por ejemplo, los requisitos legales para la ciudadanía (que comprenden la edad, el sexo y la raza) determinan cuáles sectores de la población pueden participar en asuntos públicos y, en consecuencia, definen cuáles quedan excluidos de dicha participación. Asimismo, la estipulación del tipo de asociaciones que la gente puede formar (partidos, sindicatos, asociaciones civiles, etc.), determina aquellas que están implícitamente prohibidas (por ejemplo, las milicias). Al mismo tiempo, la definición de los derechos políticos especifica las áreas en las que la participación ciudadana está permitida (selección de gobernantes, proposición de iniciativas legislativas, vigilancia de las acciones del gobierno, etc.) y aquellas en las que no lo está (defensa nacional, seguridad nacional, etcétera).

Estos reglamentos establecen los derechos de los ciudadanos para organizarse, obtener información y participar en los asuntos políticos, de manera directa o por medio de representantes.⁶ También delinean las formas básicas de

⁵ Según McAdam, Tarrow y Tilly (1998: 11), los miembros del cuerpo político están constituidos por actores políticos que tienen acceso habitual a los agentes y recursos del gobierno; los disidentes son actores políticos 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 del cuerpo político.

⁶ Los principios constitucionales establecen los derechos ciudadanos y las leyes secundarias, como la legislación laboral y las leyes electorales, definen los derechos y deberes especí-

la participación política convencional y, por ende, los márgenes más allá de los cuales puede ocurrir la política no convencional. En la literatura acerca de movimientos sociales, no es frecuente que se suponga que la política no convencional surge porque ciertos grupos sociales o ciertos temas pueden resolverse por medio de la política convencional. Esta suposición ha implicado en cierta medida que la política contestataria se produce de manera inconexa a los canales políticos institucionales. Sin embargo, la protesta social, como una acción colectiva enérgica que pretende influir en las instituciones y las autoridades, en nombre de los objetivos colectivos de los actores, lejos de estar aislada de la política normal, suele acompañar, complementar y acrecentar los intentos pacíficos organizados de esa misma gente por alcanzar sus objetivos.⁷ Pero, tanto la política convencional como los movimientos sociales están circunscritos por las estructuras institucionales del Estado. Con referencia al cuadro 2, el cual resume la influencia potencial de los elementos estructurales y coyunturales del sistema político en los movimientos sociales, examinaré cada elemento por separado.

Elementos estructurales que facilitan o coartan la participación y los movimientos sociales

Distribución institucional del poder entre las ramas y niveles de gobierno

Ésta define, por una parte, la relación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y, por la otra, los entornos en los que se da la interacción entre las autoridades federales, estatales y locales. La distribución del poder entre las ramas y niveles de gobierno establece, a la vez, el alcance y la escala de los canales disponibles para que la gente participe e influya en los asuntos políticos. En otras palabras, la distribución relativa del poder entre dichos niveles y ramas del gobierno determina la fuerza particular de cada módulo para influir en el proceso de toma de decisiones o determinarlo, y dicha fuerza relativa es lo que hace que constituyan un canal abierto o cerrado mediante el cual la población pueda influir en las decisiones públicas.

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.

⁷ Véase Tarrow (1989), en donde cita a Tilly.

Cuadro 2

Influencia de los elementos estructurales y coyunturales del sistema político sobre los movimientos sociales (MS)

		<i>Facilita los MS</i>	<i>Coarta los MS</i>	
Elementos estructurales	<i>Distribución institucional del poder</i>	Poderes	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
	<i>Sistema electoral y de partidos</i>	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	
	<i>Sistema de representación de los intereses</i>	Pluralismo	Corporativismo	
	<i>Leyes e instituciones relacionadas con la vigilancia y control de las protestas</i>	Facilitan la negociación	Predominantemente represivas	
Elementos coyunturales	<i>Aliados</i>	Disponibilidad de ellos	Carencia de ellos	
	<i>Entorno electoral</i>	Realineamientos electorales	Estabilidad electoral	
	<i>Élite</i>	División	Cohesión	
	<i>Estrategias predominantes hacia los movimientos sociales</i>	Estrategias de integración, con énfasis en la negociación	Estrategias de exclusión, con énfasis en la represión	

Fuente: cuadro elaborado por la autora con base en Della Porta (1996); Kitschelt (1986a); Kriesi (1995); Rucht (1996), y Tarrow (1988; 1993: 69-90).

De esta manera, la distribución del poder político define los puntos de acceso disponibles para la población que pretende actuar en las decisiones políticas, dando así sentido al tipo de estrategias desarrolladas en la política convencional o no convencional. Por ejemplo, un sistema federal ofrece muchos puntos de acceso a los movimientos sociales, mientras que un sistema centralizado ofrece menos, debido a que las autoridades nacionales tienen mayor peso en el proceso de decisión.⁸ Así, en los sistemas descentralizados es adecuado que los movimientos sociales acudan primero a las autoridades locales, luego a las estatales y, como última instancia, a las federales, mientras que en los sistemas centralizados resulta inútil recurrir a otras que no sean las autoridades centrales, dado que son ellas las que toman las decisiones.

Lo mismo se aplica a la distribución funcional del poder. Por ejemplo, si la distribución del poder entre las ramas de gobierno da por resultado que los poderes Legislativo y Judicial sean efectivos e independientes, entonces las legislaturas y los tribunales pueden constituir puntos de acceso para el proceso de toma de decisiones (Kriesi, 1995: 171). Por lo tanto, es adecuado que los ciudadanos y los movimientos sociales elaboren estrategias tendientes a actuar sobre esos poderes del gobierno. Por el contrario, si el Ejecutivo prevalece y domina, entonces la red de puntos de acceso está limitada a esta rama del gobierno y las acciones de los ciudadanos y grupos tendientes a influir en las decisiones se concentran en el Ejecutivo.⁹

En conjunto, la definición de la ciudadanía y la distribución del poder entre las ramas y niveles de gobierno establecen los límites fundamentales del contexto político al interior del cual surgen, se desarrollan y desaparecen los movimientos sociales. En general, mientras más amplia es la definición de los derechos ciudadanos y más descentralizada es la distribución del poder político, mayor es el número de puntos de acceso, lo que aumenta las oportunidades para que la movilización popular se desarrolle y tenga éxito.

⁸ "Mientras mayor es el grado de descentralización, mayor es el acceso formal. En un sistema federal existen muchos puntos de acceso importantes en los niveles nacional, regional y local. En los sistemas centralizados, por el contrario, casi no existen puntos de acceso en el nivel regional y los locales son insignificantes" (Kriesi, 1995: 171).

⁹ En Estados Unidos, por ejemplo, la fuerza que tienen los poderes Legislativo y Judicial permitió que los movimientos sociales se valieran del sistema de tribunales para promover los derechos civiles, durante los años cincuenta y sesenta (Barkan, 1980: 994-961), y recurrieran a los cuerpos legislativos para desarticular a las coaliciones en favor de las armas nucleares, en los setenta y principios de los ochenta (Useem y Zald, 1982: 144-156), mientras que los grupos antinucleares de Alemania, Francia y los Países Bajos deben recurrir a diversas estrategias (Kitschelt, 1986 y Kriesi, 1995).

Sistema electoral y de partidos

Su influencia en los movimientos sociales puede ser entendida desde dos puntos de vista. Uno es la efectividad del proceso electoral, como principal procedimiento de selección de los gobernantes, es decir, el punto hasta el cual los funcionarios públicos son sometidos al escrutinio de los votantes (rendición de cuentas electoral). El otro es el grado de competitividad en el sistema de partidos, que determina el número de partidos contendientes, su estructura y su comportamiento electoral y legislativo. Estos dos elementos determinan si el ámbito electoral y el sistema de partidos constituyen o no puntos de acceso importantes para que los movimientos sociales influyan en el proceso de toma de decisiones.

En otras palabras, el punto hasta el cual los funcionarios públicos estén sometidos a la competencia electoral determina hasta dónde el gobierno es objeto del escrutinio ciudadano y, por tanto, el grado hasta el cual el proceso electoral constituye un canal para influir en la formulación de políticas. El ámbito electoral establece las reglas para la competencia y la representación electoral y, por tanto, la estructura del sistema de partidos (*i.e.*, sistema multipartidista, de dos partidos o de un solo partido), y el tipo de partidos permitido (*i.e.*, locales, regionales o nacionales). El sistema electoral, al definir la estructura y organización de los partidos, determina el número de partidos que compiten por los cargos públicos y, hasta cierto punto, la sensibilidad de los partidos a las demandas ciudadanas y su capacidad para implementar las preferencias de la gente en materia de políticas. Por ejemplo, si los legisladores están sujetos a la disciplina partidista, su comportamiento es menos sensible a las demandas planteadas por los electores y los asuntos locales o regionales son menos importantes, porque el partido suele enfocar su atención en los asuntos nacionales. De la misma manera, los padrones nacionales impiden que los legisladores establezcan vínculos con los electores locales, lo que reduce su posibilidad de respuesta a las necesidades locales.

La mayor o menor capacidad de los partidos para responder a las preferencias políticas del pueblo y a las necesidades de los grupos determina la importancia del proceso electoral y del sistema de partidos como puntos de acceso para que la población influya en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, determina que los movimientos sociales consideren o no necesario elaborar estrategias orientadas a ejercer influencia en esos ámbitos.

Cuando el proceso electoral es justo y competitivo, y no controlado o manipulado por el gobierno, la gente puede ejercer mayor influencia en las decisiones gubernamentales. Lo mismo ocurre cuando los funcionarios públicos son elegidos, no designados. Los ciudadanos y los grupos tienen más

formas de acceso en sistemas electorales basados en la representación proporcional, más que en sistemas basados en la mayoría o en la pluralidad; en sistemas electorales con partidos locales y regionales, más que en sistemas que sólo tienen partidos nacionales. Por último, los sistemas electorales con topes electorales bajos dan más posibilidades de representación, porque brindan más oportunidades para que los partidos pequeños y nuevos participen e influyan en la toma de decisiones.

En resumen, en los procesos electorales justos y competitivos, mientras mayor es el número de cargos de elección, mayor es la rendición de cuentas electorales por parte del gobierno y mayores las oportunidades para que los movimientos sociales influyan en la formulación de políticas. De igual forma, mientras más grande es el número de partidos y las oportunidades para los partidos locales y regionales, mayores son las posibilidades de que la población influya en la toma de decisiones, mediante el sistema de partidos. De esta manera, mientras mayor es la importancia y competitividad del ámbito electoral, mayores son las probabilidades de que los movimientos sociales formulen estrategias electorales como parte de sus acciones para influir en la toma de decisiones, y de que tiendan a asociarse con los partidos políticos.

Sistema de representación de los intereses

Éste es el tercer elemento del nivel estructural del régimen político que contribuye a configurar la movilización social. En la política moderna existen dos tipos principales de representación de intereses: el corporativista y el pluralista.¹⁰ En el primero, la estructura de agregación de intereses es altamente comprehensiva, pero sólo en forma horizontal, dado que una sola asociación es la que se adjudica la representación de todos los grupos sociales. Este sistema también está integrado en forma vertical, lo que significa que está ordenado jerárquicamente y dirigido desde arriba. En este tipo de sistemas, las organizaciones corporativistas, acreditadas como representantes oficiales de una amplia gama de grupos sociales, están integradas en complejos

¹⁰ En años recientes, el concepto de neocorporativismo ha tenido un efecto impresionante en la investigación comparada de las democracias occidentales. El sufijo "neo" ha sido utilizado para diferenciar la vertiente democrática del corporativismo, de la autoritaria. Sin embargo, utilizamos el término original de "corporativismo" porque, en ambos casos, denota intrínsecamente el mismo concepto de un sistema monopolizado y centralizado de organización de los intereses. Lo que diferencia las dos variedades es el contexto político en el que se insertan: una democracia liberal o un régimen autoritario. Existe abundante literatura sobre el corporativismo y el neocorporativismo. Véanse, por ejemplo, los trabajos de Philippe Schmitter (1974: 85-131; 1981 y 1982). Asimismo, véanse Lehbruch (1977: 91-126) y Nollert (1995).

arreglos políticos, que desarrollan perspectivas de políticas a largo plazo. Los sistemas corporativistas sumamente abarcentes no son muy proclives a facilitar la participación de nuevos movimientos sociales, ni tampoco a organizarse para emprender acciones radicales. Más aún, la estructura abarcente también implica un alto grado de control sobre las organizaciones o grupos particulares que intentan apoyar la movilización de algún grupo disidente.¹¹

En cambio, los sistemas pluralistas promueven una estructura fragmentada de representación y no están ordenados jerárquicamente ni dirigidos desde arriba. Dado que no adoptan ningún tipo de representación monopólica ni algún tipo de reconocimiento oficial, facilitan la organización popular y suelen permitir la formación de actores políticos organizados, con sus demandas políticas particulares. Al facilitar la representación de los grupos, los sistemas pluralistas ofrecen un mayor número de puntos de acceso a la población para influir en la formulación de políticas. En resumen, los sistemas pluralistas de representación de intereses son más conducentes al desarrollo y eventual éxito de los movimientos sociales.

*Leyes e instituciones relacionadas con la vigilancia
y control de las protestas*

Éste es el cuarto elemento de la estructura institucional del Estado, que incluye la facultad y propensión del Estado para la represión.¹² Los rasgos institucionales, tales como los códigos legales, la naturaleza del aparato judicial, la organización policial y los derechos de los acusados, en pocas palabras, la legislación y las instituciones relativas al orden público, desempeñan un papel sumamente importante en la definición del contexto en que se presentan los movimientos sociales. Asimismo, los aspectos de la cultura política relacionados con la concepción del Estado y los derechos ciudadanos tienen efectos importantes en las reglas informales del juego que habrá de

¹¹ Véase Kriesi (1995) y Nollert (1995).

¹² Kriesi, utilizando el concepto de Sharp acerca de la "estrategia predominante", desarrolló la idea de que las premisas informales de procedimiento, que guían las acciones de las autoridades, son una parte importante del entorno estático general para el desarrollo organizacional de los movimientos sociales (Kriesi, 1995 y 1996; Sharp, 1984). Della Porta (1996) tomó el concepto y lo relacionó directamente con los estilos de vigilancia y control que los Estados adoptan para manejar los movimientos sociales, entendido como un indicador de la receptividad general del Estado hacia la movilización, más que como un elemento independiente del contexto político. McAdam (1996: 27-28) hace notar la naturaleza impredecible de la represión y el complejo proceso social que estructura sus operaciones, recomendando que se le considere una dimensión independiente del contexto político.

adoptar el conflicto. Estos rasgos pueden ser tipificados ya sea como excluyentes (represivos, confrontativos, polarizantes) o integradores (posibilitadores, cooperativos, asimiladores), de acuerdo con el grado de represión o de apertura que manifiesten hacia las acciones y los actores colectivos.

Cada uno de los aspectos estables y permanentes (nivel estructural) del régimen político tiene una manera específica de influir en las posibilidades de los movimientos sociales. Y aun cuando dichos elementos están interconectados, la influencia que cada uno de ellos tiene en las posibilidades de la acción colectiva es independiente de la importancia que puedan tener los otros elementos. El hecho de que cada elemento pueda tener un valor positivo o negativo, dependiendo de su influjo favorable o coercitivo en los movimientos sociales, hace posible múltiples combinaciones que pueden ser identificadas en los regímenes políticos. Puede suponerse que cada uno de los cuatro elementos antes mencionados es capaz de favorecer o constreñir las posibilidades de la acción colectiva. Existen 16 diferentes combinaciones posibles, pero sólo la situación extrema del régimen autoritario presenta el caso de que sus cuatro elementos limiten las posibilidades de dicha acción.

Cuando la distribución del poder entre las ramas y niveles de gobierno posibilita los movimientos sociales, esto no significa que la estructura del sistema de partidos ejercerá el mismo tipo de influencia, o que dicha distribución del poder necesariamente coexista con una estructura de partidos que coarte las posibilidades de la acción colectiva. Lo mismo se aplica a cada uno de los elementos. Las estrategias excluyentes, así como las integradoras, son compatibles con distintas formas de sistemas de partidos o de representación de intereses.¹³ El resultado de estas combinaciones múltiples es que el efecto positivo de un elemento sobre los movimientos sociales puede ser contrarrestado por el efecto negativo de otro. Pero aun cuando el resultado global pudiera ser en una misma dirección, es importante para el análisis de casos particulares identificar la influencia de cada elemento estructural en torno a las posibilidades de la acción colectiva.

¹³ Por ejemplo, Francia presenta una interesante combinación de un Estado centralizado con una estrategia excluyente predominante, un patrón corporativista de representación de intereses y un sistema de partidos justo, aunque relativamente cerrado. Alemania, por otra parte, tiene un sistema federal, un sistema de partidos relativamente abierto, una estrategia excluyente predominante y un esquema neocorporativista. Y mientras que en Francia los movimientos sociales suelen enfocarse en la política nacional y a desarrollar estrategias confrontativas, en Alemania la movilización generalmente ha utilizado tácticas convencionales, aunque han surgido algunos grupos radicales (terroristas) (véase Kriesi, 1995 y 1996; Kitschelt, 1986b: 57-85; Rucht, 1996, y Della Porta, 1996).

Elementos coyunturales: momentos políticos y actores políticos que posibilitan u obstruyen la acción de los movimientos sociales

Mientras que el nivel estructural define los ámbitos más estables del sistema político al fijar los principales factores de influencia en los movimientos sociales, los elementos coyunturales pueden reducir o ampliar las oportunidades para que tengan éxito, dentro de los límites establecidos por los elementos más permanentes. Los rasgos coyunturales están conformados por la disponibilidad de aliados poderosos, los alienamientos electorales, la cohesión de la élite y las estrategias predominantes para la resolución de conflictos. Aunque estos rasgos están limitados por el nivel estructural, pueden modificarse en relación con los virajes electorales, las decisiones políticas importantes, el escenario internacional y la interacción entre los movimientos sociales y el ambiente político, lo que conforma el análisis dinámico de la influencia de la política sobre la movilización (en el cuadro 2 se presenta una visión general de estos elementos).

Disponibilidad de aliados poderosos

Si se toma en cuenta que los grupos movilizados luchan por influir en las decisiones políticas que afectan sus intereses, la posibilidad de tener el patrocinio de un miembro poderoso realmente aumenta las oportunidades de que los movimientos sociales se desarrollen y tengan éxito. Los aliados funcionan como terceras partes, las cuales tratan de neutralizar la oposición al movimiento y contribuir con recursos para que puedan alcanzarse los objetivos de los grupos movilizados. Así, los aliados abren espacios para que la población plantee sus demandas y supere los obstáculos, al fortalecer su postura de negociación ante las políticas gubernamentales.¹⁴

La disponibilidad de aliados depende de la heterogeneidad de la élite, pero también los realineamientos electorales ofrecen grandes oportunidades para la formación de alianzas entre los movimientos sociales y los partidos. Sin embargo, no sólo estos elementos coyunturales influyen de manera considerable en la disponibilidad de aliados importantes, sino también los elementos estructurales. Por ejemplo, la distribución del poder entre las ramas y niveles de gobierno, al ofrecer o restar puntos de acceso al proceso de toma

¹⁴ Jenkins y Perrow (1977: 249-268) demostraron de manera sistemática que los grupos excluidos pueden tener éxito en su lucha si logran que terceras partes acojan su causa, de tal suerte que les sea posible utilizar los mayores recursos de estas últimas para apoyar a los menos poderosos.

de decisiones, determina que los jueces, legisladores, gobernadores, etc., puedan o no ser aliados poderosos de los grupos organizados. En los sistemas políticos abiertos existe un considerable número de aliados poderosos porque la distribución equilibrada del poder entre las ramas y los niveles de gobierno otorgan facultades a diversos actores políticos, como posibles aliados de los movimientos sociales. Asimismo, la heterogeneidad de la élite puede hacer que surjan terceras partes en los conflictos sociales. Por el contrario, en los sistemas políticos cerrados es sumamente improbable que los movimientos sociales puedan contar con aliados poderosos, porque la estructura centralizada de poder reduce la posibilidad de que ciertas ramas y autoridades se presenten como poderes autónomos, a la vez que otros actores políticos también están restringidos en su actuación como terceras partes en un conflicto entre un movimiento social y el gobierno. Por lo tanto, en los sistemas políticos cerrados es muy probable que sólo los actores que se encuentran fuera del sistema (actores internacionales) puedan actuar como aliados poderosos de los movimientos sociales.

Realineamientos electorales

Éstos incrementan las posibilidades de que surjan movimientos sociales y también aumentan sus oportunidades de tener éxito, debido a que la inestabilidad de las lealtades electorales hace que los partidos presten más atención a cualquier grupo social que pueda afectar los resultados electorales.¹⁵ Por ello, en los periodos electorales y, más aún, en los periodos en que cambia la fuerza electoral de los partidos, los grupos sociales no representados pero organizados se vuelven sumamente atractivos para los partidos establecidos, que buscan atraerlos al sistema de votación para fortalecer su posición electoral. Durante estos periodos, según sean las características del sistema de partidos, es posible que aparezcan nuevos partidos que produzcan cambios en el comportamiento electoral y que amplíen la movilización política en general.

Sin embargo, la importancia de los realineamientos electorales para la movilización social ciertamente depende del peso relativo que tenga el pro-

¹⁵ El concepto de realineamiento electoral fue acuñado para examinar el desarrollo del sistema de partidos estadounidense. Luego de que Piven y Cloward (1979), y McAdam (1982) lo incorporaron a la investigación de los movimientos sociales, se convirtió en una variable clave para el modelo de estructura de oportunidades políticas, aunque sigue siendo más significativo para la experiencia estadounidense que para cualquier otro caso. Pueden compararse, por una parte, Dough McAdam (1996) y Tarrow (1988); y por la otra, Kriesi (1995) y Kitschelt (1986a).

ceso electoral en la distribución del poder en el cuerpo político. Si el proceso electoral es relativamente intrascendente para el funcionamiento del sistema político, porque es controlado por el Estado, porque es poco competitivo o por cualquier otra razón, es poco probable que se presenten realineamientos electorales. Por lo tanto, el efecto que éstos ejerzan en las posibilidades de los movimientos sociales está condicionado por los rasgos más permanentes del proceso electoral y el sistema de partidos, es decir, depende de la medida en la cual los realineamientos electorales operen como puntos de acceso al proceso de toma de decisiones.

Cohesión de la élite

Es el tercer elemento que puede modificar el contexto político en que ocurran los movimientos sociales. Cuando la élite está sólidamente unida, los movimientos sociales enfrentan una oposición cerrada a sus demandas, lo que hace que sus posibilidades de éxito dependan básicamente de su fuerza y recursos. Pero cuando presenta fisuras y, más aún, cuando sus diversas facciones mantienen posturas opuestas respecto a las demandas de los militantes, aumentan las posibilidades de movilización y éxito. Las divisiones entre la élite no sólo incentiva a los grupos movilizados a tomar el riesgo de emprender una acción colectiva, sino que también alienta a ciertas porciones de la élite a llevar recursos a los movimientos nacientes. Sus fracturas internas no sólo debilitan su posición, sino que también ofrecen a los movimientos sociales aliados políticos importantes, lo que eleva las probabilidades de éxito. La cohesión o la heterogeneidad de la élite también está relacionada, hasta cierto punto, no sólo con la distribución institucional del poder, sino también con las características del sistema de representación de intereses. En los sistemas corporativistas, la estructura de representación, vertical y monopólica, impone la homogeneidad entre los miembros de la élite. Por el contrario, un sistema pluralista de representación promueve una mayor heterogeneidad entre la élite, dado que algunos de sus miembros no están obligados a pertenecer a las mismas asociaciones.¹⁶

¹⁶ Cabe hacer notar que la élite suele comportarse de manera unitaria, como lo han mostrado los estudios clásicos de Wright Mills (1956), Domhoff (1967) y, en fecha más reciente, Mizruchi (1992). Sin embargo, es más probable que se divida en un entorno pluralista que en un sistema corporativista de representación.

Estrategias predominantes para la resolución de conflictos

Son las concepciones implícitas o explícitas que surgen del proceso político y que orientan sistemáticamente las acciones de las autoridades con respecto a la movilización social. Están arraigadas en las instituciones y cultura políticas y afectan las posibilidades de que la acción colectiva tenga éxito. Las estrategias predominantes de tipo represivo suelen inhibir la movilización, incrementando los costos de la acción colectiva. El propósito de las estrategias represivas del gobierno (por ejemplo, desarticular la organización del grupo, desacreditar la protesta a través de los medios de comunicación, declarar ilegal a una organización, prohibir las asambleas, arrestar a los líderes, etc.) es incrementar el costo de la acción colectiva o reducir los recursos de que disponen los movimientos sociales. Su objetivo es neutralizar al actor así como a la acción y hacer que al actor le resulte menos posible actuar. Por el contrario, las estrategias predominantes de tipo posibilitador disminuyen los costos de las protestas, dando publicidad al grupo, legalizando la pertenencia a él, brindando ayuda o enviando fuerzas que apoyen las acciones.

Las estrategias predominantes para la resolución de conflictos suelen dar lugar a tipos específicos de lucha: las estrategias represivas o exclusivas impelen a los movimientos a adoptar posturas antagonistas o confrontativas, mientras que las estrategias posibilitadoras o integradoras favorecen los procedimientos pacíficos o menos beligerantes. Sin embargo, la relación entre la represión/posibilitación y la acción colectiva no presenta un patrón de comportamiento claro, pues en algunos casos un mayor nivel de represión ha estado asociado con una conducta radical por parte de los militantes.¹⁷ Sin embargo, puede decirse, en general, que las estrategias predominantes más tolerantes, selectivas y suaves favorecen la movilización social y fomentan las estrategias integradoras por parte de los movimientos sociales (cabildeo, presentación de demandas, movilización electoral y partidista), mientras que las estrategias más represivas, difusas y duras tienden a desalentar las protestas masivas y pacíficas, a la vez que desencadenan los repertorios de lucha más radicales, orquestados fuera de los canales políticos establecidos y convencionales (por ejemplo, manifestaciones públicas, desobediencia civil, ocupación de instalaciones, bloqueos, violencia, etc.).¹⁸

¹⁷ Goldstein (citado por Delia Porta, 1996: 89) menciona que en la Europa del siglo XIX, “los países que de manera constante eran los más represivos, brutales y obstinados en su manejo de las consecuencias de la modernización y la disidencia creciente de la clase trabajadora cosecharon lo sembrado al producir oposiciones que eran igualmente rígidas, brutales y obstinadas”.

¹⁸ Los repertorios de lucha son “el conjunto de medios que tiene [un grupo] para hacer

Una vez presentadas las razones generales que explican por qué y cómo los elementos estructurales y coyunturales de las estructuras políticas influyen en la movilización social, ahora explicaré por qué el régimen autoritario puede ser entendido mejor como un sistema político cerrado.

El régimen autoritario como una estructura política cerrada

En lugar de definir al sistema autoritario por su escasa movilización social, su uso de la fuerza o su falta de contiendas electorales, propongo enfocar la atención en la ingeniería institucional del régimen para explicar la naturaleza autoritaria de un sistema político. Desde este punto de vista, entonces, un sistema autoritario es un sistema político cerrado, lo que significa que el régimen político carece de un número suficiente y apropiado de canales institucionales para que la población influya en el proceso de toma de decisiones. Esta definición se basa en la idea de que un régimen político puede ser considerado democrático o autoritario de acuerdo con el grado de apertura o rechazo de su estructura institucional hacia la participación ciudadana y de la medida en que favorezca o coarte la acción colectiva. Así, la definición de un régimen autoritario como sistema cerrado resulta del análisis combinado de los cuatro elementos de los aspectos estructurales del Estado, de los límites que éstos imponen al nivel coyuntural, y de la forma en que facilitan o constriñen la acción colectiva (véase el cuadro 3).¹⁹

A. En un régimen autoritario, pese a que la estructura institucional formal pueda hacer pensar que existe división de poderes y federalismo, en realidad *el número y tipo de puntos de acceso al gobierno* es muy reducido y estrecho. Esto se debe a que la estructura del poder político está centralizada en manos del Ejecutivo federal, lo que limita la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial y les impide desempeñar un papel autónomo en la formulación de políticas o contrarrestar al poder Ejecutivo. Lo mismo se aplica a las autoridades políticas locales y estatales, que de hecho están sometidas al poder de las autoridades federales y, por ende, no pueden constituir puntos de acceso significativos al proceso de toma de decisiones.

demandas de diversos tipos sobre diferentes individuos o grupos" (Tilly, 1978, citado por Tarrow, 1993: 69-90).

¹⁹ Eisinger (1973: 12) distingue, en primer lugar, entre estructuras políticas cerradas y abiertas para examinar su influencia en la incidencia de protestas políticas.

Cuadro 3

Características de un sistema político cerrado

<i>Aspectos de la interacción entre los movimientos sociales y la sociedad</i>	<i>Nivel estructural</i>	<i>Nivel coyuntural</i>
A. Número y tipo de puntos de acceso al gobierno	Concentración del poder. Predominio de una rama y un nivel de gobierno	No disponibilidad de aliados
B. Importancia del proceso electoral como método de distribución del poder	Elecciones manipuladas y no competitivas. Sistema de partidos débil	Intrascendencia relativa de las elecciones y estabilidad en los resultados electorales
C. Participación de las organizaciones sociales en el proceso de toma de decisiones	Sistema corporativista de representación de intereses	Élite fuertemente unida
D. Vigilancia y control de las protestas	Leyes e instituciones responsables de vigilar y controlar las protestas predominantemente represivas	Estrategias represivas para la resolución de conflictos

Fuente: elaborado por la autora con base en Della Porta (1996); Kitschelt (1986a); Kriesi (1995); Rucht (1996) y Tarrow (1988; 1993: 69-90).

Al observar el nivel coyuntural, la concentración y centralización del poder político reduce la posibilidad de que los movimientos sociales puedan encontrar aliados importantes al interior del sistema político. El predominio que ejerce el Ejecutivo federal reduce la viabilidad de las otras ramas y niveles de gobierno para constituir un contrapeso de poder. Por lo tanto, ni el sistema de tribunales ni los cuerpos legislativos federales y estatales, ni los ejecutivos estatales pueden en realidad representar aliados importantes para los movimientos sociales que intentan influir en el proceso de toma de decisiones. El único caso en el que los movimientos sociales pueden contar con aliados importantes dentro de la estructura política es cuando impugnan las decisiones de las autoridades locales o estatales y el Ejecutivo federal tiene diferencias con dichas autoridades. En este caso, los movimientos sociales sí

pueden gozar del apoyo de un aliado importante para conseguir sus intereses, pero excepto en esta circunstancia; la preeminencia del Ejecutivo federal sobre las otras ramas y niveles de gobierno y sobre el proceso electoral y el sistema de partidos, limita las oportunidades de que un movimiento social cuente con el apoyo de aliados importantes en su propósito de impugnar una decisión gubernamental.

B. La importancia del proceso electoral como método de distribución del poder es relativamente escasa en un sistema autoritario. El sistema de partidos y el ámbito electoral actúan como vehículos para la reproducción de la concentración del poder, más que como medios para que la población elija a los gobernantes y a las políticas. El control y manipulación gubernamentales del proceso electoral favorece el dominio de un solo partido, inhibiendo el desarrollo y la fuerza de otros partidos y, de esta forma, al reducir la capacidad del sistema de partidos para expresar las diversas preferencias políticas de los ciudadanos, hace que el ámbito electoral sea incapaz de desempeñar un papel importante en el proceso de toma de decisiones. En resumen, el sistema de partidos no puede ofrecer herramientas adecuadas para que la población influya en la formulación de las políticas, ni tampoco actúa como un mecanismo que conduzca a la rendición de cuentas por parte del gobierno.

En el nivel coyuntural, el control gubernamental del proceso electoral y del sistema de partidos reduce en forma significativa las posibilidades de que se presenten realineamientos electorales que podrían contribuir a incrementar las oportunidades políticas de los movimientos sociales. Dado que la manipulación del proceso electoral por el gobierno reduce enormemente la posibilidad de que los partidos de oposición tengan un peso importante en el proceso de toma de decisiones, las posibilidades de que los movimientos sociales busquen el apoyo de los partidos son, por lo tanto, escasas. De esta manera, las alianzas entre los partidos y los movimientos sociales están reducidas, e incluso cuando ocurren, su repercusión en la toma de decisiones es menos importante que en los sistemas políticos cuyos ámbitos electorales son libres y competitivos.

C. La participación de las organizaciones sociales en el proceso de toma de decisiones está restringida a aquellas organizaciones incorporadas a las estructuras corporativistas. El patrón de representación de intereses reduce los canales institucionales mediante los cuales la población puede tener injerencia en el proceso de gobierno. Aunque es posible que los patrones corporativistas actúen como mecanismos para la transmisión efectiva de los intereses y demandas de amplios grupos sociales (organizados de acuerdo con su fun-

ción económica), su naturaleza monopólica y su verticalidad los hacen relativamente herméticos a las nuevas organizaciones y renuentes a la movilización autónoma. Estas propiedades aparecen de manera muy aguda cuando la estructura corporativista está entrelazada con una estructura de poder político sumamente centralizada y un sistema de partidos que refuerza el control centralizado del proceso gubernamental.

La centralización del poder político se acompaña de escasa diversidad al interior de la élite, lo que explica la unidad relativamente fuerte que muestran sus miembros cuando enfrentan impugnaciones sociales. La cohesión de la élite da como resultado la imposibilidad casi total de que ciertos grupos de ella apoyen los movimientos sociales. Así, en los sistemas políticos cerrados, aquéllos rara vez pueden contar con que haya divisiones dentro de la élite que les permitan paliar los obstáculos que ofrece el contexto político.

D. La vigilancia y control de las protestas, que está incluida en las leyes e instituciones relativas a la resolución de disputas, constituye una barrera a la posibilidad de que la población influya en el sistema político. El hecho mismo de que la estructura institucional de poder esté centralizada hace que los grupos dominantes perciban cualquier demanda de representación como un cuestionamiento esencial a la estructura del régimen. Por lo tanto, toda demanda de ese tipo debe ser frenada. Esto explica el hecho de que, aun cuando las demandas esenciales de los movimientos sociales puedan ser tomadas en consideración, el precio a menudo es la proscripción de la organización promotora como un actor político independiente. Sin embargo, no implica que la represión física sea siempre utilizada, si bien la capacidad y propensión represoras del gobierno son elevadas. El empleo de la represión física es el último recurso, luego de que los otros medios de desarticulación tales como la cooptación de los dirigentes, el desprestigio, la intimidación, etc., han sido incapaces de desaparecer a la organización impugnadora.

Los rasgos institucionales del Estado muestran que, en efecto, la población tiene pocas posibilidades de encauzar adecuadamente sus demandas y peticiones por vías legales. Incluso, los rasgos estructurales restrictivos también limitan el impacto positivo que los elementos coyunturales del contexto político podrían tener en la movilización. Dicha estructura restrictiva también reduce las oportunidades de que surjan y se desarrollen movimientos sociales, pues eleva los costos de organización y movilización. Por último, lo hermético de la estructura política institucional también restringe la probabilidad y las posibilidades de que los movimientos sociales tengan éxito y puedan influir positivamente en el proceso de formulación de políticas.

En resumen, la estructura institucional de los regímenes autoritarios es cerrada. La concentración del poder en el Ejecutivo federal debilita las otras dos ramas del gobierno. La estructura institucional del Estado ofrece pocos canales que conduzcan la influencia de la gente a las decisiones políticas. El sistema electoral, así como el sistema de partidos, tampoco es capaz de transmitir las necesidades de los ciudadanos. De igual forma, la estructura excluyente, característica de los entornos corporativistas, tampoco ofrece a la población oportunidades para que participe e influya en la toma de decisiones.

Pero el hecho de que en los sistemas políticos cerrados las condiciones estructurales y coyunturales del ambiente político sean muy poco propicias para el desarrollo de movimientos sociales, no ha impedido que la gente se organice y luche.²⁰ La hostilidad del ambiente en efecto eleva los costos y riesgos que la movilización impone a quienes participan en este tipo de sistema político, obligándolos a adoptar estrategias más onerosas para la movilización y reduciendo en gran medida las posibilidades de éxito.

Interacción entre el Estado y los grupos movilizados en un régimen autoritario

Ahora examinaré la forma en que las características de un sistema cerrado repercuten en la interacción entre el Estado y los grupos movilizados, durante el conflicto. Identifico dos fases en este proceso. La primera se refiere al desarrollo del conflicto; la segunda, a sus consecuencias políticas.

Interacción entre el Estado y los militantes durante un conflicto

Aunque no existe una relación clara entre las características del régimen político y las estrategias de movilización que utilizan los movimientos sociales, sí hay ciertos rasgos identificables tanto en las estrategias empleadas por los militantes como en las respuestas del gobierno a las protestas, en un sistema político cerrado.

Los obstáculos que la estructura de poder impone a la organización y desarrollo de los movimientos sociales tienen dos efectos principales en la

²⁰ Se ha reconocido que tanto en un sistema completamente abierto como en un sistema del todo cerrado, la protesta resulta innecesaria o inútil. Ésta suele presentarse en sistemas en los que la estructura política formal ofrece oportunidades, a la vez que la estructura informal está relativamente restringida (véase Eisinger, 1973: 22).

participación política popular. El primero es que, al elevar los costos y riesgos de la participación, la estructura política cerrada 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 que la estructura institucional del Estado carece de los medios suficientes y apropiados para transmitir las necesidades de la gente. 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 o físicas, del 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.

El segundo efecto que la estructura política cerrada impone a los movimientos sociales es la radicalización del conflicto. 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 muestran tan poco eficaces para influir en las decisiones políticas, aunado a la relativa incapacidad de la política electoral para abrir espacios a la población para que pueda impugnar las políticas y modificarlas, obliga a la gente a preferir los métodos no convencionales de hacer política.

Por otra parte, la concentración y centralización del poder político radicaliza los conflictos sociales, porque la movilización tiene el propósito de influir en lo que se considera es el núcleo del poder político: el Ejecutivo federal. Por lo regular, esto crea la sensación de una amenaza general, que no corresponde necesariamente a la esencia real del problema. Pero al debilitar la capacidad de las autoridades menores y de las otras dos ramas del gobierno para tomar decisiones, la estructura institucional del Estado obliga a los grupos militantes a enfrentarse directamente a la Presidencia. Así, muchos conflictos que habrían podido resolver las autoridades locales o estatales, o bien mediante procedimientos electorales o judiciales, se convierten en manifestaciones que de inmediato desafían lo que parece ser el corazón del sistema político.²¹ Por la misma razón, el hecho de que la estructura política

²¹ En un sistema político abierto, la doctrina del federalismo permite que las críticas a los gobernadores no repercutan en la autoridad federal. En cambio, en un sistema político cerrado, en el que el gobierno federal manipula el proceso electoral, las críticas a los gobernadores se

sea cerrada transforma incluso las demandas más banales en una crítica a la estructura entera del régimen.

Aquí surge otro aspecto importante de la radicalización del conflicto. Dado que los grupos disidentes apelan incautamente a la Presidencia, utilizando, por lo general, tácticas no convencionales, el Estado interpreta la confrontación como un cuestionamiento a la figura presidencial y como una impugnación implícita de la estructura institucional del Estado. Por lo tanto, el gobierno recurre a la inmediata desarticulación de los militantes, en lugar de buscar una solución al conflicto por medio de la negociación o la satisfacción de las demandas. Tal reacción es comprensible si se considera que en un sistema cerrado la aparición de nuevos actores políticos —como grupos militantes— constituye un desafío a la estructura del sistema. Los grupos nuevos representan, en efecto, una impugnación tácita al carácter exclusivo y restrictivo del sistema, ya que cuestionan el estatuto y poder de los grupos ya establecidos y controlados institucionalmente por el gobierno.

Para desarticular a los militantes el gobierno recurre tanto a medios formales como informales. Entre los procedimientos legales, utiliza su control del sistema corporativista de representación de intereses y del sistema de partidos, obligando a los militantes a elegir entre lanzarse a los laberintos burocráticos del registro oficial, que el gobierno controla políticamente, o caer en la ilegalidad de la acción *de facto*, lo que reduce sus posibilidades de éxito y aumenta la probabilidad de que sean reprimidos con violencia. El requisito del registro oficial impone una pesada carga a las nuevas organizaciones, pues consume valiosos recursos, lo cual debilita o pospone la lucha por los objetivos centrales.

En lo que se refiere a la respuesta del gobierno a las acciones de los movimientos sociales, la característica principal de un sistema político cerrado es que la estructura de poder conduce a que todos los actores políticos mayores asuman la misma postura política. Este comportamiento ayuda al gobierno a derrotar la movilización, pues los movimientos sociales no pueden contar con el apoyo de ningún actor importante, ni tampoco pueden esperar que se produzca una división en la élite que debilite a su oponente. De esta manera, los movimientos enfrentan una oposición unificada, en la que casi no hay un solo intersticio en el que puedan introducirse para dar fuerza a sus demandas.²²

perciben fácilmente (tanto por los militantes como por las autoridades) como críticas al Ejecutivo federal, quien aparece como el responsable político de las facultades dadas a los gobernadores.

²² Barkan (1984) muestra la forma cómo la estructura política en el sur de Estados Uni-

Por último, la fuerza y solidez de la posición del gobierno genera otra característica interesante del desarrollo de los movimientos; esto es, el hecho de que, en el curso de la movilización social, por lo general no hay contramovimientos. En otras palabras, los movimientos sociales no enfrentan la oposición de organizaciones autónomas. Por lo regular, el gobierno constituye el único interlocutor de los movimientos sociales.²³ Aunque puede utilizarse como prueba de una sociedad pasiva, es más probable que la ausencia de contramovimientos fuertes sea el efecto de la estructura institucional sobre el régimen autoritario. Dado que el gobierno limita de manera activa a los movimientos militantes, actúa más como un opositor de ellos que como una tercera parte neutral. Entonces, los actores afectados o amenazados tienen pocos motivos para crear contramovimientos. El gobierno reduce al mínimo el peligro potencial.²⁴

Los resultados de los movimientos sociales y de las reformas a las políticas en los sistemas cerrados

El segundo momento de la interacción entre el Estado y los grupos opositores se relaciona con el análisis de los resultados de la movilización y sus consecuencias políticas. Los primeros pueden analizarse si se observan ciertos aspectos procedimentales y tópicos medulares. Los aspectos procedi-

dos funcionó como un sistema político cerrado, durante los años del movimiento por los derechos civiles. Los ejecutivos, las legislaturas, las cortes y la élite estatales presentaron una oposición sólida a las demandas de los militantes y desplegaron fuertes estrategias en todos los frentes para derrotar a los militantes. Barkan sostiene que sólo mediante la intervención de las autoridades federales (el Presidente, el Congreso y la Suprema Corte) se rompió el apretado hermetismo de la estructura en los estados sureños, lo que contribuyó a que el movimiento por los derechos civiles tuviera éxito.

²³ Craig (1990: 272-273) afirma que, en el caso mexicano, durante los años veinte y treinta, los movimientos sociales exigían el respeto a los derechos de los campesinos y trabajadores, frente a los terratenientes y al capital industrial, y demandaban al Estado garantizar dichos derechos. Sin embargo, en épocas recientes las demandas sociales son contra el Estado. La autora arguye que esto se debe al aumento de la presencia del Estado federal en el espacio geográfico y político durante los últimos sesenta años. Yo quisiera señalar que no fue tan sólo la expansión, sino el carácter cerrado del sistema político lo que hizo que el Estado se convirtiera en el blanco directo de muchos conflictos y lo convirtió en el principal adversario de los movimientos populares.

²⁴ En cuanto al argumento de que la fuerza del sistema francés puede explicar la ausencia de contramovimientos en el cuerpo político, véase Rucht (1996). Asimismo, para una explicación de la relación entre movimientos sociales, contramovimientos y el Estado, véase Gale (1986: 202-240) y Mayer y Staggenborg (1996: 1628-1660).

mentales aluden a la aceptación o rechazo de las organizaciones contestatarias como delegados legítimos de la población que dicen representar, y su subsiguiente incorporación al proceso de toma de decisiones relativo a los asuntos que les incumben. Los tópicos medulares se refieren a cambios en materia de políticas relativas a las demandas y el bienestar de los grupos militantes. Aquí son posibles cuatro alternativas. En dos de ellas los resultados son drásticos: los militantes consiguen un éxito total (respuesta plena) o una derrota total (rechazo pleno), mientras que los otros dos resultados pueden verse como éxitos parciales (exclusión y cooptación).²⁵

La respuesta plena es cuando el gobierno implementa reformas políticas que producen los beneficios demandados por los militantes y, al mismo tiempo, la organización contestataria es admitida como representante legítima de sus intereses. Sin embargo, en los regímenes autoritarios, el otorgamiento de beneficios sustanciales en ocasiones no coincide exactamente con las demandas de los grupos militantes, aunque pueden implicar algo similar y quizá beneficien a dichos grupos o, cuando menos, a la población agraviada. Asimismo, la aceptación de los grupos militantes no implica necesariamente que vayan a participar en la elaboración o implementación de las políticas o programas que garanticen los beneficios buscados, sino sólo que fueron admitidos como actores legítimos en el cuerpo político. Sólo en casos excepcionales el grupo aceptado ha participado en la elaboración de políticas y programas que generan beneficios sustanciales.

El rechazo pleno es cuando los militantes fracasan por completo y tampoco son admitidos en el cuerpo político ni se les otorga ningún tipo de beneficio importante.

La cooptación es cuando las organizaciones demandantes son aceptadas como miembros del cuerpo político, pero no reciben beneficios sustanciales. En los regímenes democráticos, este resultado puede derivarse del hecho de que la incorporación de un nuevo grupo ocurre en un área de las políticas en la que grupos ya existentes impiden que el nuevo tenga éxito en sus demandas. En los entornos no democráticos, la aceptación de una organización

²⁵ Nuestra propuesta tomó y adaptó elementos de varias tipologías para examinar los resultados de los movimientos sociales en las democracias liberales (Gamson, 1990; Amenla, Carruthers y Zylan, 1992: 308-339; Kitschelt, 1986b, y Kriesi, 1995). Los datos de Gamson en torno a Estados Unidos llegan a la sorprendente conclusión de que el rechazo total fue el resultado más frecuente (42%), seguido muy de cerca por la respuesta total (38%), con muy poca incidencia de resultados exitosos parciales, ya sea de apropiación (11%) o de cooptación (9%). Meyer sostiene que los politólogos aún necesitan analizar más la forma en que los instrumentos del Estado, los regímenes políticos y los procesos de toma de decisiones se ven influidos por los movimientos sociales (véase Meyer, 1977).

contestataria no implica que el nuevo actor vaya a participar en el proceso de formulación de políticas, dado que éste sigue siendo un proceso cerrado que impide a las organizaciones tener una participación real en la elaboración de nuevas políticas. Por lo tanto, es probable que la incorporación de los demandantes no dé por resultado beneficios directos para el grupo.²⁶

La exclusión es cuando el gobierno otorga beneficios y/o implementa cambios en las políticas correspondientes o en otras contiguas a éstas, en el sentido que demandan los militantes, pero a la vez niega el reconocimiento a la organización contestataria. En este caso, el gobierno es el que define el contenido del cambio a las políticas y, al presentar dicha modificación como una iniciativa gubernamental, refuerza el verticalismo del régimen político.

Considerando la naturaleza de los regímenes autoritarios, los resultados más frecuentes serían la exclusión y el rechazo pleno, dado que ambos implican el rechazo de los grupos militantes como actores legítimos del cuerpo político; a la vez que, por razones opuestas, la respuesta plena y la cooptación serían los menos probables. La exclusión podría ser la más frecuente, pues el hecho de otorgar beneficios sin aceptar a los militantes como actores políticos cumple con dos importantes condiciones para la estabilidad y legitimidad del régimen: la exclusión disminuye el conflicto social, al mismo tiempo que permite reforzar la estructura institucional cerrada del régimen.

Los movimientos sociales en los regímenes autoritarios, por lo general, concluirán sin la aceptación de las organizaciones contestatarias como representantes legítimos, suponiendo que sobrevivan a los múltiples ataques orquestados por el gobierno durante el conflicto. En estos casos, la exclusión legal implica que el proceso de toma de decisiones ni siquiera está presumiblemente abierto a las demandas de los militantes. Sin embargo, la exclusión formal de los grupos organizados no significa necesariamente que el gobierno ignore del todo sus protestas. Significa, en realidad, que quiere restar importancia a los grupos militantes para reforzar la estructura institucional cerrada del Estado y, al definir el contenido del cambio a las políticas, borrar toda huella de

²⁶ Aquí es importante señalar que el término 'cooptación' tiene un significado diferente al que se emplea frecuentemente en México. En la literatura acerca de movimientos sociales, *cooptación* significa que el grupo militante es admitido como actor legítimo del cuerpo político, pero que dicha incorporación no produce ningún beneficio sustancial. En México, en la política práctica así como en el análisis académico, 'cooptación' implica que el líder de un grupo contestatario recibe un beneficio personal a cambio de que ignore el interés del grupo que él o ella dice representar. En este caso, el grupo no recibe un beneficio sustancial ni es admitido como actor legítimo del cuerpo político. En el análisis hecho en este trabajo en torno a los resultados de los movimientos sociales, utilicé el término *cooptación* en el sentido que se le da en la literatura de movimientos sociales.

la lucha de los militantes por conseguir esa reforma. De esta manera, el gobierno presenta las reformas como una decisión soberana, como una concepción que nada tiene que ver con la movilización social, derivada totalmente de la capacidad predictiva de la élite política.

Cabría destacar que la racionalidad de estos resultados se basa en la naturaleza cerrada del régimen político. La estructura concentrada del poder bajo el control del Ejecutivo federal, la estrechez del ámbito electoral, más el sistema jerárquico y cerrado de representación de intereses revelan el poco espacio que queda para la incorporación de organizaciones sociales y políticas ajenas a la estructura controlada por el gobierno. De hecho, la aceptación de organizaciones independientes constituye una transgresión a los arreglos institucionales en operación, pues rompe con las reglas del control vertical que sostiene a la estructura política. Así, considerando que la inclusión de nuevas organizaciones erosiona las bases de la estructura política, que se sustenta en el control centralizado de los puntos de acceso al proceso de toma de decisiones, es fácil comprender por qué la aceptación de organizaciones contestatarias es el resultado excepcional en un sistema político cerrado, mientras que el rechazo de ellas es sumamente frecuente.

En resumen, los regímenes autoritarios utilizan la desarticulación y represión para garantizar la exclusión política de actores políticos independientes. Pero para asegurar la estabilidad política y el orden social, los gobiernos implementan reformas en forma tardía y sesgada, políticas para aplacar a la población agraviada y, al mismo tiempo, borrar por completo las huellas de la movilización social.

Conclusión

En este trabajo se ha intentado dar respuesta a la pregunta sobre la manera en que el régimen autoritario mexicano configura la estructura de oportunidades políticas de la movilización social y la forma en que, a su vez, esta última influye en la toma de decisiones.

Se ha planteado que el sistema político del régimen mexicano coarta las posibilidades de participación política, dado que la estructura vertical y monopólica del régimen autoritario reduce los canales institucionales de los que la gente dispone para influir en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, se evidencia que tras la estructura liberal formal existe un marco autoritario que, lejos de posibilitar la acción colectiva, la limita.

La estructura institucional del régimen reduce las posibilidades de que los militantes puedan aprovechar los beneficios de los eventuales realinea-

mientos electorales, de las divisiones en la élite o de la presencia de aliados poderosos. Esto significa que la estructura de oportunidades políticas en un sistema político cerrado está más restringida que en un régimen liberal. De esta manera, los movimientos sociales se ven obligados en gran medida a recurrir a estrategias radicales para conseguir sus objetivos, a la vez que el gobierno se encuentra orillado a recurrir a estrategias desarticuladoras o represivas para manejar la movilización social.

Por último, en la medida en que un sistema político es más cerrado, la influencia que la movilización puede ejercer en la toma de decisiones es más rezagada y sesgada, dado que el resultado más frecuente de la interacción entre los movimientos sociales y el gobierno es negar a los militantes el estatuto de delegados legítimos de sus representados. Sin embargo, aunque el gobierno rechace a los militantes, hace frente a las protestas mediante la modificación de ciertas políticas, lo que atenúa las demandas sociales a la vez que refuerza las estructuras del régimen autoritario.

En suma, la caracterización de la estructura institucional del régimen autoritario como un ambiente político cerrado arroja luz sobre el patrón de interacción entre los movimientos sociales y el Estado, dando respuestas a las preguntas acerca de la forma cómo los regímenes autoritarios configuran la estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales, sobre la forma en que dicho régimen maneja la movilización social y sobre la forma en que los movimientos sociales influyen, a su vez, en la formulación de políticas.

Traducción del inglés por LORENA MURILLO

Recibido y revisado: noviembre, 2000

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@correo.unam.mx

Bibliografía

- Amenta, Edwin, Bruce Carruthers e Yvonne Zylan (1992), "A Hero for the Aged? The Townsend Movement, the Political Mediation Model and the U.S. Old-Age Policy, 1934-1950", *American Journal Sociology*, vol. 98, núm. 2, pp. 308-339.
- Barkan, Steven (1984), "Legal Control of the Southern Civil Rights Movement", *American Sociological Review*, vol. 49, pp. 552-565.
- (1980), "Political Trials and Resource Mobilization: Towards an Understanding of Social Movement Litigation", *Social Forces*, núm. 58, pp. 944-961.

- Brockett, Charles (1991), "The Structures of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America", *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 3, pp. 253-274.
- Cook, Maria Lorena (1996), *Organizing Dissent: Unions, the State and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*, University Park (Pennsylvania), The Pennsylvania State University Press.
- Craig, Ann (1990), "Institutional Context and Popular Strategies", en Joe Foweraker y Ann L. Craig (eds.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder, Colo., Lynne Rienner.
- 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.
- Domhoff, William (1967), *Who Rules America?*, Englewoods Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- Eisinger, Peter (1973), "The Conditions of Protest Behavior in American Cities", *American Political Science Review*, vol. 67, núm. 1, pp. 11-28.
- Gale, Richard (1986), "Social Movements and the State: The Environmental Movement, Countermovement, and Government Agencies", *Sociological Perspectives*, vol. 29, núm. 2, pp. 202-240.
- Gamson, William (1990), *The Strategy of Social Protest*, Belmont, Cal., Wadsworth.
- Jenkins, J. Craig (1995), "Social Movements, Political Representation y the State: An Agenda and Comparative Framework", en J. Craig Jenkins y Bert Klandermans (eds.), *The Politics of Social Protest*, Minnesota, Minn., University of Minnesota Press.
- y Charles Perrow (1977), "Insurgency of the Powerless: Farm Workers Movements (1946-1972)", *American Sociological Review*, vol. 42, pp. 249-268.
- Kitschelt, Herbert (1986a), "Four Theories of Public Policy Making and Fast Breeder Reactor Development", *International Organization*, vol. 40, núm. 1, pp. 65-104.
- (1986b), "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science*, núm. 16, pp. 57-85.
- Kriesi, Hanspeter (1996), "The Organizational Structure of New Social Movements in a Political Context", 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.
- (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*, Minnesota, Minn., University of Minnesota Press.
- Lehmbruch, Gerhard (1977), "Liberal Corporatism and Party Government", *Comparative Political Studies*, núm. 10, pp. 91-126.
- Mayer, David y Suzanne Staggenborg (1996), "Movements, Countermovements, and the Structure of Political Opportunity", *American Journal of Sociology*, vol. 101, núm. 6, pp. 1628-1660.

- McAdam, Dough (1996), "Political Opportunities: Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions", 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.
- (1982), *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, Chicago, University of Chicago Press.
- McAdam, Dough, John McCarthy, y Mayer Zald (1996), "Introduction", 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.
- McAdam, Dough, Sidney Tarrow, y Charles Tilly (1998), "What Are They Shouting About", en Dough McAdam, Sidney Tarrow, y Charles Tilly (eds.), *Dynamics of Contention*, Stanford, Cai., Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences.
- McCarthy, John D., David W. Britt, y Mark Wolfson (1991), "The Institutional Channeling of Social Movements in the Modern State", *Research on Social Movements: Conflict and Change*, núm. 13, pp. 45-76.
- Meyer, Lorenzo (1977), "Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico", en José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Filadelfia, ISH.
- Mizruchi, Mark S. (1992), *The Structure of Corporate Political Action: Interfirm Relations and Their Consequences*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Nollert, Michael (1995), "Neo-corporatism and Political Protest in the Western Democracies: A Cross-National Analysis", en J. Craig Jenkins y Bert Klander-mans (eds.), *The Politics of Social Protest*, Minnesota, Minn., University of Minnesota Press.
- Piven, Frances Fox y Richard Cloward (1979), *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*, Nueva York, Vintage Books.
- Rucht, Dieter (1996), "The Impact of National Contexts on Social Movement Structures: A Cross-Movement y 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.
- Schneider, Cathy (1995), *Shantytown Protest in Pinochet's Chile*, Filadelfia, Temple University Press.
- Schmitter, Philippe (1982), "Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going", en Philippe Schmitter y Gerhard Lehbruch (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Londres, Sage.
- (1981), "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America", en Suzanne Berger (ed.), *Organizing Interest in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, núm. 36, pp. 85-131.

- Sharpf, Fritz (1984), "Economic and Institutional Constraints and Full Employment Strategies: Sweden, Austria and West-Germany, 1973-1982", en John Goldthorpe, *Order and Conflicts in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of West European Nations*, Oxford, Oxford University Press, pp. 257-290.
- Tarrow, Sidney (1996a), "Social Movements in Contentious Politics: A Review Article", *American Political Science Review*, vol. 90, núm. 4, pp. 874-883.
- (1996b), "States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements", 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.
- (1993), "Modular Collective Action and the Rise of the Social Movement: Why the French Revolution Was Not Enough", *Politics and Society*, vol. 21, núm. 1, pp. 69-90.
- (1989), *Struggle, Politics and Reform: Collective Action, Social Movements and Cycles of Protest*, Ithaca, Cornell University.
- (1988), "National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States", *Annual Review of Sociology*, núm. 14, pp. 421-440.
- (1986), "The People's Two Rhythms: Charles Tilly and the Study of Contentious Politics. A Review Article", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 38, núm. 3, pp. 586-600.
- Tilly, Charles (1978), *From Mobilization to Revolution*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Useem, Bert y Mayer Zald (1982), "From Pressure Group to Social Movement: Organizational Dilemmas of the Effort to Promote Nuclear Power", *Social Problems*, vol. 30, núm. 2, pp. 144-156.
- Wright Mills, Charles (1956), *The Power Elite*, Nueva York, Oxford University Press.