

## LA EXPERIENCIA MEXICANA DE LIBERALIZACIÓN<sup>1</sup>

SOLEDAD LOAEZA

HASTA EL 1 DE ENERO DE 1994, casi 12 años de reforma económica y liberalización política en México parecían haber corrido con éxito relativo. Contrariamente a las predicciones que durante los años ochenta anticiparon el derrumbe del sistema político mexicano, hasta 1993 los principales problemas de las crisis económica y política que a partir de 1981 pusieron en entredicho el autoritarismo posrevolucionario parecía que se habían resuelto, y que el país se encaminaba a una restauración autoritaria atemperada por la activación de oposiciones partidistas autónomas.

Durante los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se restableció la posición del Estado en el centro del equilibrio político gracias primordialmente al éxito de la estabilización de la economía; la institución presidencial se rehabilitó, por los distintos estilos de gobierno, medido uno y contundente el otro, que contrastaron con la exuberancia y los titubeos de sus predecesores inmediatos. Por último, el partido oficial, el Revolucionario

<sup>1</sup> La primera versión de este artículo fue presentada en la reunión "Las dimensiones políticas del ajuste estructural en México", Coordinación de Humanidades de la UNAM y Centro de Estudios de México y Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, del 15 y 16 de junio de 1992. Agradezco los comentarios de Carlos Bazdresch, Marcello Cavarozzi, Rolando Cordera, Luis Hernández, Julio Labastida y José Luis Reyna. Una versión abreviada fue publicada en *Némesis* en junio de 1993. El texto que aquí se publica y que fue revisado y elaborado en mayo de 1994, intenta integrar en el análisis los acontecimientos que se precipitaron en México en los primeros meses de este año, cuya latencia estaba de alguna manera considerada en la primera versión.

nario Institucional, PRI, pareció recuperar la fuerza electoral que las movilizaciones antiautoritarias de los ochenta aparentemente le habían arrebatado.

A pesar de que las tres piezas centrales del sistema tradicional parecían intactas, la experiencia mexicana ofrecía muchos contrastes y claroscuros que obligaban a matizar las versiones de que el sistema político había vuelto al *statu quo ante*. Las inconsistencias más notables derivaban de las continuidades autoritarias que encarnaban el Estado, la Presidencia de la República y el partido oficial; su acomodo parecía cada vez más difícil en un contexto que había registrado transformaciones significativas a consecuencia, por un lado, del cambio del modelo de desarrollo y, por otro, de una complejidad social acentuada que propiciaba la aparición de un gran número de grupos autónomos organizados, además del consecuente incremento de la participación independiente y electoral, entre otras movilizaciones.

Estos cambios provocaban situaciones inéditas y sentaron las bases para el desarrollo de nuevos modos de relación entre el Estado y la sociedad, en particular para la formación de un auténtico sistema multipartidista. En medio de las dificultades que enfrentaba este proceso, uno de los aspectos más importantes era la exitosa traslación del conflicto político al área partidista y electoral que representaba. A las exigencias de participación efectiva que se manifestaron durante este periodo, los gobiernos de De la Madrid y Salinas respondieron con reformas que partían del supuesto de que los cambios sociales requerían ajustes en el sistema político. Sin embargo, en este caso, a diferencia de otros anteriores, el alcance de las medidas liberalizadoras fue muy amplio, pues las modificaciones coincidieron con una reforma profunda del Estado y con la movilización independiente de amplios sectores de la población. Aun así, se pensaba que la apertura política, como había sucedido en coyunturas anteriores, podría tener un efecto estabilizador; es decir, la transformación del sistema de partido hegemónico en un sistema multipartidista conduciría a la institucionalización de las oposiciones.

El desarrollo del proceso fue abruptamente alterado por el alzamiento de indígenas y campesinos de los Altos de Chiapas, en el sur del país, en enero de 1994, y por el asesinato del candidato del partido oficial, Luis Donald Colosio, en la ciudad de Tijuana el 23 de marzo siguiente; ambos acontecimientos introdujeron la violencia en un régimen que se había mantenido "blanco", y al hacerlo profundizaron la incertidumbre en torno al futuro del sistema político mexicano porque abrieron la posibilidad de que la evolución al pluralismo se per-

vierta y precipite una situación de fragmentación política que es, históricamente, el preludio de la antidemocracia.

Hasta 1993, los cambios que experimentó el sistema político mexicano a lo largo de casi 12 años podían considerarse parte de un proceso de apertura del sistema, en el cual éste había mostrado capacidad para integrar a nuevos actores políticos, así como una tolerancia sin precedentes a la manifestación de posiciones autónomas y de oposición. Sin embargo, estas transformaciones fueron un subproducto de las reformas económicas vistas como un precio que había que pagar para estabilizar la economía, o fueron el resultado de las reacciones *ad hoc* de gobiernos cuyo objetivo prioritario era la liberalización económica. Tal vez la diferencia más importante entre la liberalización de los años ochenta y experiencias anteriores en México reside en que el control de la élite gubernamental sobre el proceso fue menor, quizá por la ausencia de un proyecto político claro, o porque el Estado ahora carecía de recursos para controlarlo.

En el último año de gobierno de Carlos Salinas, el sistema político mexicano parece encontrarse en una situación límite y paradigmática en la que enfrenta, por un lado, el fin de la liberalización y la restauración autoritaria, y por otro, el reto que supone crear nuevas instituciones para comprometerse en un auténtico proceso de democratización.<sup>2</sup> De ser así, la experiencia mexicana estaría ante la misma disyuntiva de muchos países que han vivido periodos de transición.<sup>3</sup> No obstante, este caso muestra características propias que sugieren la posibilidad de que los futuros desarrollos de esta situación no se reduzcan a dos posibles salidas.

Los factores distintivos de la situación mexicana son las continuidades autoritarias que hemos señalado: el Estado, la fuerza desproporcionada de la Presidencia de la República y el partido oficial. En las experiencias de transición de los ochenta uno de los primeros pasos del cambio fue precisamente derrumbar el arreglo institucional autoritario, que en México, debilitado como está, no se ha producido. El

<sup>2</sup> La democratización, a diferencia de la liberalización, es un proceso de reglas más claras porque su objetivo es un arreglo institucional definido cuyos mecanismos y actores están bien identificados con el reconocimiento de derechos y obligaciones que sostienen el proceso de "ciudadanización". Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule, Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 7-11.

<sup>3</sup> Véase el planteamiento en Adam Przeworski, *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 58-59.

segundo factor distintivo se deriva de las características de una movilización antiautoritaria heterogénea, integrada por grupos de la más variada naturaleza —partidos políticos y grupos de interés particular— cuya diversidad política constituye un obstáculo para la polarización Estado-sociedad que en otras situaciones fue central en la derrota del autoritarismo. Tanto la continuidad institucional como la heterogeneidad política —superpuesta a una acusada diferenciación social— dificultan el proceso porque impiden la construcción de acuerdos funcionales sobre los cuales se base una transición pactada, como en otros países.

La experiencia mexicana de la década anterior ilustra una liberalización (Middlebrook, 1986) cuyas particularidades permiten discutir varios temas relativos a la transformación de regímenes autoritarios: primero, por que confirma la idea de que entre ambas trayectorias de cambio, liberalización y democratización, no existe una relación secuencial ni mucho menos simultánea<sup>4</sup> (Baloyra, 1987; O'Donnell y Schmitter, 1986). En este caso, como en otros, la liberalización era una vía para restaurar los equilibrios políticos. No obstante, la experiencia mexicana desmiente la conclusión de que las liberalizaciones tienen únicamente dos salidas posibles: el endurecimiento del autoritarismo —su normalización—, o la democratización (Przeworski, 1991:66; O'Donnell y Schmitter, 1986: 6-7). Contrariamente al supuesto de que las liberalizaciones tienden a ser fórmulas transitorias,<sup>5</sup> México cuenta con una experiencia aperturista de más de 20 años cuyo éxito significó la cancelación o, por lo menos, la postergación *sine die* de la democratización.

El objetivo de este artículo es discutir la experiencia mexicana de liberalización como una fórmula del sistema destinada a responder a coyunturas críticas, que, tras utilizarse en diversas ocasiones, se consolidó como parte de los mecanismos de autopreservación del sistema sin traicionar el carácter tutelar de las relaciones Estado-sociedad. Para explicar las razones del éxito de esta fórmula se analizarán en particular los años ochenta, y se distinguirá entre los factores de coyuntura y los que limitaron y orientaron las transformaciones. Por último, se ha-

<sup>4</sup> En el sentido en que se desarrollan estas nociones y la relación entre ambas. O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*, pp. 6-14.

<sup>5</sup> Como lo sostienen en las obras antes citadas Przeworski, O'Donnell y Schmitter, aunque estos dos últimos autores admiten que puede haber liberalización sin democratización, también afirman que una vez reconocidos los derechos esenciales de la ciudadanía es muy difícil contener exigencias crecientes. Así, para ellos la liberalización fortalece las demandas de democratización. La expansión o intensificación de estas demandas termina por liquidar el autoritarismo o conduce a una regresión autoritaria.

rán algunas reflexiones acerca de la profunda crisis de 1994, buscando sus raíces en una liberalización cuya dirección ha escapado del control de la élite en el poder.

#### LA LIBERALIZACIÓN EN MÉXICO COMO ALTERNATIVA A LA DEMOCRATIZACIÓN

La severa crisis económica que se desencadenó en México a partir de 1981, en la que se conjugaron endeudamiento externo, recesión e inflación, fue el punto de partida de una movilización electoral antiautoritaria que amenazó el virtual monopolio priista en numerosos puntos del país en beneficio del Partido Acción Nacional, PAN, históricamente identificado con los sectores más tradicionales de la sociedad mexicana. La coincidencia en el tiempo de este desafío con la caída de las dictaduras militares en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay propició una engañosa generalización. Los agudos cuestionamientos de que era objeto el autoritarismo mexicano y el fortalecimiento de la oposición partidista, que culminó en la disputada elección presidencial de julio de 1988, se interpretaron como el augurio de un cambio de régimen político (Barros Horcasitas, Hurtado y Pérez Fernández del Castillo, 1991). En el debilitamiento del Estado muchos vieron el inicio de una transición que conduciría al país del autoritarismo a la democracia.

No obstante, el sistema político logró incorporar a la oposición antiautoritaria y en cierta forma estabilizar las relaciones políticas mediante la práctica continua de la negociación con partidos de oposición y grupos movilizados, y con la introducción de reformas electorales tendientes a garantizar la limpieza de los comicios. Ciertamente en 1993 el sistema político se presentaba mucho más abierto que 20 años antes, pero estaba todavía muy lejos de ser democrático. La participación política independiente y la competencia por el poder se habían intensificado, pero los resultados del proceso político formal aún podían revertirse por la intervención de fuerzas o tácticas extraparlamentarias y, desde luego, por decisión del presidente de la República. Esto es, se intensificó la organización y acción de grupos antiautoritarios, se modificaron algunas instituciones autoritarias, pero los comportamientos poselectorales mantenían un bajo nivel de institucionalización en la medida en que las decisiones al respecto aún provenían del presidente de la República. Pese a la tolerancia y a la apertura, en estos años no se dio el paso crucial del autoritarismo a la democracia, consistente en que la transferencia del poder no es responsabilidad de un grupo de

personas, sino que queda a cargo de un conjunto de reglas (Przeworski, 1991:14). La diferencia entre las experiencias de liberalización en México de los ochenta y anteriores estriba en que las decisiones a propósito de la transferencia del poder no quedaron exclusivamente en manos del gobierno o del presidente de la República, sino que en más de un caso fueron producto de la negociación entre el poder y las oposiciones partidistas que ya no presionaban con los resultados electorales, sino con movilizaciones callejeras, ocupación de edificios públicos y toda una gama de acciones colectivas.<sup>6</sup>

La apertura de canales institucionales a la participación independiente en México se puso en práctica por primera vez a principios de los años sesenta mediante sucesivas reformas electorales, que en algunos casos también abrieron el acceso al poder local. Si la democratización fuera el resultado de un proceso acumulativo de medidas liberalizadoras el autoritarismo mexicano habría sido desmantelado hace tiempo. Es indudable que en más de dos décadas de apertura gradual y dosificada esas medidas han transformado el sistema político mexicano de manera significativa, aunque no esencial.

En una transición, esto es, en un proceso general de desmantelamiento del autoritarismo y de formación de un régimen democrático, la liberalización y la democratización pueden ser procesos secuenciales o incluso paralelos; lo importante es que entre ambos se ha generado una relación de mutuo condicionamiento. La experiencia mexicana sugiere que los rasgos de cada tipo de trayectoria pueden fundamentar una diferenciación profunda y, por consiguiente, una evolución independiente; incluso, la relación entre ambos procesos puede ser negativa, como parece haber ocurrido en el caso mexicano, donde las sucesivas liberalizaciones no fueron coronadas con la democratización, sino que se convirtieron en arreglos definitivos que obedecían a una lógica propia.

Liberalizar un sistema autoritario supone cambios de largo alcance, por ejemplo, los que se derivan de la disolución de los mecanismos de control de la participación y de la consecuente pluralización. Este paso puede ser necesario para desmantelar el autoritarismo, pero no es suficiente porque no garantiza automáticamente un mayor control

<sup>6</sup> "... por una parte, organizaciones autónomas surgen en la sociedad civil; por otra, no hay instituciones para representar sus opiniones y negociar sus intereses. En vista de este *décalage* entre la organización autónoma de la sociedad civil y el carácter cerrado de las instituciones estatales, la calle es el único lugar en donde los grupos recién organizados podrían luchar por sus valores y por sus intereses...", Przeworski, *op. cit.*, p. 59.

de los gobernados sobre sus gobernantes, ni siquiera una mayor competencia por el poder —porque se mantiene la relación tutelar Estado-sociedad—, pues los efectos de los cambios siguen sujetos a las decisiones de la élite en el poder. Así, aun cuando el cambio responde a exigencias de abajo, sigue siendo un proyecto orientado —y contenido— desde arriba.

La liberalización amplía las bases sociales de la estructura política, y es una fórmula que las posiciones más radicales repudian por su efecto “mediatizador” sobre la lucha contra el autoritarismo; pero es una forma de cambio limitado que puede estabilizar las relaciones políticas porque implica una negociación entre el poder y las oposiciones. Como en otros casos, en México el mecanismo liberalizador era atractivo porque mantenía el tradicional liderazgo político del Estado; al mismo tiempo se vio como una manera de salvaguardar su autonomía en relación con la sociedad, principio clave del autoritarismo. En términos de negociación política, la apertura gradual y discriminatoria a las oposiciones ampliaba el margen de maniobra de las autoridades al mantener siempre abierta la posibilidad de dar marcha atrás, alternativa que era una poderosa carta de negociación frente a grupos movilizados. En segundo lugar, la liberalización también era una fórmula afin al sistema político mexicano porque permitía soluciones pragmáticas y *ad hoc*. Tal vez el aspecto que menos se menciona y vale la pena destacar es que la relativa flexibilidad, asociada con la inestabilidad<sup>7</sup> inherente a la liberalización en México, ha estado a disposición del poder y de las oposiciones.

La condición de pragmatismo tiene dos facetas: flexibiliza al sistema e introduce una dosis de incertidumbre en la dinámica política. Como se verá más adelante, en México el pragmatismo ha permitido que el mecanismo liberalizador resuelva crisis políticas con rasgos diferentes, pero sus ventajas, en términos de preservación del sistema, se convirtieron en una fuerte desventaja al imponerse su segunda faceta: la incertidumbre derivada tanto del desmantelamiento de las instituciones autoritarias cuando no se prevén instituciones de recambio, como de la impredecibilidad de los comportamientos.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Przeworski, *op. cit.*, p. 58.

<sup>8</sup> En una competencia democrática la incertidumbre se concentra en el resultado de la misma, porque los participantes conocen tanto las reglas del juego como los recursos comprometidos en el mismo; en cambio, en una situación liberalizada el grado de incertidumbre relativo al marco institucional y a los recursos que los participantes ponen en juego puede ser mayor que el que rodea los resultados de la competencia. Esto es así porque la élite autoritaria no ha depuesto los privilegios del poder, en particu-

La consecuencia más importante del pragmatismo es que el grado de institucionalidad de la liberalización es mucho menor que el de la democratización, porque en este caso las instituciones y las reglas del juego son muy precisas, y, por lo mismo, moldean en cierta forma los comportamientos de los actores políticos. En México, pudieron limitarse los efectos de la baja institucionalidad del mecanismo liberalizador mientras la élite en el poder mantuvo el control sobre el cambio, pero, al perder esa capacidad, por razones que se verán, la baja institucionalidad se convirtió en la principal amenaza a la liberalización.

Como se dijo antes, la experiencia mexicana de liberalización de los ochenta no era de ninguna manera novedosa; por el contrario, existen varios antecedentes desde los sesenta. El mecanismo aperturista ha funcionado bajo diferentes formas, beneficiando a diversos grupos de interés, a organizaciones sindicales y a partidos que encontraban una vía de institucionalización a través de la apertura dosificada de procesos electorales de organizaciones sindicales. De tal suerte, uno de los efectos de estas reformas ha sido la ampliación de la arena política: aumento del número de participantes en el juego y de temas sujetos a discusión pública. Las aperturas más consistentes se concentraron en el área electoral, con reformas –1963, 1973, 1977, 1986, 1989, 1993, 1994– que han ampliado gradualmente los canales de participación y de representación independientes, al mismo tiempo que han erosionado las bases de la hegemonía electoral del partido oficial, porque las oposiciones en esta materia se han centrado en destruir las posiciones privilegiadas que el PRI derivaba de su vínculo privilegiado con el Estado.

Si adoptáramos la perspectiva de la teoría de la modernización veríamos que las medidas liberalizadoras sirvieron como etapas sucesivas de un proyecto reformista coherente y de largo plazo; sin embargo, si se les examina con detenimiento se revelan como medidas aisladas que obedecen no a un proyecto, sino a un patrón de respuesta del sistema frente a conflictos de coyuntura. Entonces, estas sucesivas liberalizaciones serían algo así como un reflejo condicionado, la reacción de un mecanismo autoritario que se activa en ocasiones de movilización independiente.

Si tomamos en cuenta las características de cada coyuntura en la que el mecanismo se ha puesto en marcha destaca la calidad fragmen-

---

lar la arbitrariedad; por consiguiente, puede o no someterse a las reglas y a las instituciones, y los actores movilizados, por su parte, querrán y hasta cierto punto podrán hacer lo mismo, precisamente por la mayor liberalidad del entorno. Por consiguiente, el grado de institucionalidad es la diferencia más grande entre liberalización y democratización.



tada de las distintas aperturas. Por ejemplo, se diseñó la reforma de 1963 para encauzar mediante los partidos de oposición existentes la inconformidad de grupos de clase media que, con apoyo de la Iglesia católica y de organizaciones empresariales, formaron una coalición anti-autoritaria que puso en jaque la estabilidad del sistema (Loeza, 1988: 279-386); esta respuesta del poder ampliaba la representación de las minorías insatisfechas en la Cámara de Diputados por medio de una fórmula de representación proporcional, sin abandonar el sistema mayoritario para la elección de 300 diputados. En 1970 el presidente Luis Echeverría (1970-1976) propuso la "apertura política" para paliar los efectos de la crisis de 1968. Esta propuesta fue un paso muy importante en el reconocimiento de la legitimidad de las oposiciones, pero las reformas que significó fueron más de actitud –mayor tolerancia de las autoridades frente a la crítica y a la diversidad de opiniones– que institucionales; se reformó la legislación electoral en 1973, pero benefició sobre todo la acción sindical. La ampliación de espacios para la competencia partidista que ofreció la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Políticos y Electorales, LOPPE, de 1977, fue –dentro de la estrategia gubernamental de combate a la guerrilla– una táctica destinada a integrar al sistema a la izquierda extraparlamentaria, en un momento de prosperidad económica. En cambio, el Código Federal Electoral de 1986 fue una respuesta a las exigencias de efectiva participación electoral de las clases medias y altas en un contexto de bancarrota moral del Estado y de severas medidas de estabilización económica.

Esta larga trayectoria del reformismo político-electoral mexicano sugiere que la lógica de las sucesivas liberalizaciones en México ha estado supeditada una y otra vez al objetivo general de autopreservación del sistema, antes que a un pretendido imperativo democrático; su intención inalterable ha sido integrar a las oposiciones, pero manteniendo la esencia autoritaria del sistema. La eficacia de este patrón de respuesta ha sido tan grande que su significado real ha resultado equívoco, porque, utilizado en varias ocasiones por el grupo en el poder, la recurrencia ha podido confundirse con un proceso secuencial. La distinción entre ambas –recurrencia y secuencia– es importante: mientras una revela capacidad de supervivencia del autoritarismo y las restricciones que pesan sobre el cambio político, la otra –el carácter secuencial del cambio– tiende a atribuir al sistema mexicano una calidad democrática casi biológica que orienta su evolución naturalmente, sin necesidad de modificaciones significativas.

Lo que distingue la liberalización del periodo 1988-1994 de las anteriores es que las reformas de 1989-1990 y 1993 se elaboraron para sa-

tisfacer las exigencias de limpieza electoral de las oposiciones partidistas, en un contexto dominado por los efectos desarticuladores de las reformas económicas y por las denuncias de ilegitimidad del presidente de la República, y de la autoridad presidencial misma, por parte de la oposición de izquierda.

En estas condiciones la élite en el poder se vio obligada más que nunca a negociar con las oposiciones, en particular con Acción Nacional, desde una posición de extraordinaria fragilidad, todas las reformas constitucionales que ha llevado a cabo, de las cuales las relativas a elecciones son sólo una parte. En mayo de 1994 el Congreso votó nuevos cambios a la legislación electoral; en este caso, el carácter reactivo de la élite en el poder es aún más claro, pues las negociaciones entre el gobierno y las oposiciones transcurrieron en la situación de emergencia originada por un clima de violencia política sin precedentes.

El dismantelamiento del aparato de control autoritario que se había iniciado en los años del gobierno de De la Madrid se aceleró, y actualmente su ritmo supera con mucho la capacidad de las organizaciones partidistas para consolidarse y para acordar entre sí nuevas reglas de competencia, fenómeno que puede tener un fuerte efecto de fragmentación sobre estas fuerzas políticas.

El proyecto político dominante durante la mayor parte del sexenio que concluye en 1994 fue la construcción del multipartidismo. Parecía contar con el apoyo de la mayoría de las fuerzas políticas y de amplios sectores de opinión. No obstante, el eco que ha podido encontrar este proyecto se ha enfrentado a numerosas dificultades; la primera tiene que ver con el sistema de partidos mismo, profundamente conmocionado por el debilitamiento del PRI, y en términos más generales, por las dimensiones de la movilización independiente, que parece rebasar a todas las organizaciones partidistas. El movimiento en torno a Cuauhtémoc Cárdenas, que aglutina una coalición variopinta de antiguos priistas, comunistas, socialdemócratas, cristianos y grupos provenientes de la extrema izquierda no parlamentaria, ha superado con éxito variable los retos que supone la creación de una organización partidista. La reorganización del sistema de partidos también se ha visto obstaculizada por las tácticas del PRI, en particular su intención de pulverizar el voto por la oposición, que es lo único que mantiene vivos a seis minipartidos, cuya existencia es un arcaísmo autoritario. A la fragilidad de los partidos hay que añadir el problema que supone la creciente participación de organizaciones civiles, pretendidamente no partidistas, empeñadas en mantenerse como movimientos libres de toda restricción institucional, sujetos únicamente a la bondad última de sus objetivos.

Este contexto de fluidez política se sobrepone a un fenómeno de diferenciación social que fue, en buena medida, efecto de la crisis y que desde los años ochenta había cristalizado en una política de intereses inasimilable a la vía partidista. La caída de más de 40% en el salario real entre 1982 y 1987 es solamente un dato de la severidad de la crisis económica y de los efectos devastadores de la política de ajuste sobre el nivel de vida de la mayoría de la población. Sin embargo, este deterioro general en esa década no se expresó en una polarización política, sino que acentuó la heterogeneidad social, la cual en cierta forma previno la aparición de grandes conflictos. No obstante, los equilibrios fundados en intereses diversos, y en muchos casos contradictorios, tienden a ser inestables (Loaeza, 1989: 34-46); en un proceso de desinstitucionalización, una red de intereses débilmente organizados puede degenerar en terreno propicio para un fenómeno de amplia fragmentación.

#### LA EXPERIENCIA DE LOS AÑOS OCHENTA

Se ha dicho que la distinción más notable entre la liberalización mexicana de los ochenta y las anteriores es que la élite en el poder no mantuvo el control del cambio político. Este dato central bastaría para explicar por qué en este caso el cambio limitado no sólo no ha sido suficiente ni satisfactorio, sino que parece haber desencadenado procesos cuyas consecuencias son todavía imprevisibles. Sin embargo, para avanzar un poco más en la comprensión de este fenómeno es preciso examinar los factores que hasta antes de 1993 parecían apuntar a la posibilidad, otra vez, de contener el cambio. Dos tipos de factores, inmediatos y estructurales, se distinguen en el proceso, y el juego entre ambos limita las transformaciones de un sistema político o puede agravar las contradicciones internas.

##### *Los orígenes inmediatos de la movilización*

A diferencia de lo que ocurrió en otros países de América Latina, donde las protestas antiautoritarias de los ochenta partieron del repudio generalizado al régimen, en México la movilización de esos años tuvo un origen limitado: la crisis económica que se desencadenó en marzo de 1981 con la abrupta suspensión del crédito internacional al gobierno mexicano. La situación se agravó con la nacionalización de la banca decretada por el presidente López Portillo en septiembre de 1982,

unas cuantas semanas antes de que expirara su mandato. La decisión quebrantó profundamente la tradicional alianza entre el Estado mexicano y el sector privado. Éste respondió, como se vio antes, con denuncias contra el autoritarismo estatal como causa originaria de la recesión, la inflación y las negras perspectivas de la economía. El hecho de que la motivación de la movilización antiautoritaria fuera la incapacidad del Estado para garantizar el crecimiento económico permitía suponer que al recuperar una capacidad que había probado tener en el pasado satisfaría las exigencias de cambio. Las fuentes de descontento desaparecerían si se abatía la inflación y se superaba la recesión.

Por otra parte, la protesta política más intensa hasta 1993 se organizó, como ya se ha dicho, en torno a la movilización electoral y partidista. Es importante subrayar el hecho de que esta movilización antiautoritaria haya optado, en 1984-1985, por la vía electoral porque destaca que la iniciativa del cambio en esta ocasión recayó en los grupos de clase media y alta, cuyo propósito nunca fue, ni de lejos, transformar la estructura de dominación social, sino sólo poner límites a la autoridad del Estado. El sello de este liderazgo estuvo presente en la movilización popular organizada en los primeros meses de 1988 en torno a la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas, pues por primera vez amplios grupos populares optaron por el voto para expresar su protesta; no abandonaron del todo la acción colectiva, marchas y manifestaciones públicas que están mucho más arraigadas en sus tradiciones políticas, pero estuvieron dispuestos a aceptar que la vía partidista —que no gremial— era un medio apropiado para alcanzar el poder. Lo importante es que al recurrir a esta vía lo hacían también a un canal de protesta que en el pasado había tenido una función estabilizadora y en cierta forma restrictiva de la participación.

En los primeros años del gobierno de Miguel de la Madrid la liberalización consistió en aumentar la tolerancia gubernamental frente a los triunfos electorales de la oposición en el nivel local y en la consecuente disminución del fraude. Entre 1984 y 1985 el gobierno reconoció los triunfos del PAN en diferentes municipios de los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Sinaloa, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán. Esta tolerancia fue inicialmente el precio que estuvo dispuesto a pagar el gobierno para poner en práctica un severo programa de ajuste, al mismo tiempo que reformas estructurales tendentes a sustituir el modelo de desarrollo. El cambio político era un subproducto del cambio económico.

El origen de la movilización antiautoritaria fue el deterioro económico y el descrédito del gobierno de José López Portillo; la combina-

ción del desprestigio de la élite en el poder y la incapacidad del Estado para mantener un nivel satisfactorio de desempeño económico impuso la creencia de que la fórmula política mexicana estaba tan agotada como el patrón de crecimiento, y de que había que introducir cambios importantes, pero exclusivamente en la estructura del poder político. La última característica de esta coyuntura consiste en que los cambios más significativos se registraron en el contexto en el que operaban las instituciones políticas y fueron mucho más importantes que las transformaciones que registraban ellas mismas. Aquí se distingue un contraste interesante entre los grupos originalmente movilizados, los cuales buscaban un cambio limitado, y el radicalismo de las transformaciones contenidas en la propuesta delamadridista de reforma del Estado.

La década de los ochenta pasará a la historia del México contemporáneo como un periodo de virajes del régimen nacido de la Revolución de 1910. Muchas de las políticas gubernamentales fueron tan ajenas al pasado que surge la tentación de hablar de ruptura y ya no de cambio. El gobierno delamadridista abandonó el modelo de sustitución de importaciones y abrió la economía al exterior con el ingreso de México al GATT en 1985; también intentó transferir al mercado y a la iniciativa privada el papel de promotores del crecimiento, y dejar al Estado únicamente la función de orientación general de la actividad económica.

Esta reforma del Estado se concentró en la economía y la administración; de tal suerte, los cambios en la política aparecen como un eco de las rupturas, los arreglos y los reacomodos de las dos primeras. La nueva posición del Estado en la economía influyó de manera inevitable en el equilibrio político general, y provocó la alteración de las posiciones de todos los actores políticos. Así, por ejemplo, el papel que se atribuyó a la empresa privada en el crecimiento económico incrementó el peso político de las organizaciones empresariales, las cuales quisieron extender al campo electoral la función de liderazgo que el gobierno delamadridista les había asignado en la economía. Conocidos empresarios se lanzaron a la política electoral y sus organizaciones participaron abiertamente en las actividades de proselitismo del PAN, principal beneficiario de la politización de los empresarios mexicanos. En cambio, las políticas económicas profundizaron la debilidad y subordinación tradicionales de los sindicatos.

El autoritarismo fue blanco de poderosos ataques y cuestionamientos por parte de las clases medias y altas. En ese medio y en el interior del sector privado aparecieron nutridos grupos de oposición antiautoritaria que, con el lema de la democracia electoral, se inconformaron

con el intervencionismo estatal. Las protestas más importantes fueron el punto de articulación de una amplia movilización electoral —hasta julio de 1988 centrada en el PAN— que en algunas regiones del país puso en juego la hegemonía del PPI en este terreno.

Ante este desafío el gobierno delamadridista reaccionó, primero, con una tolerancia sin precedentes a los avances electorales de la oposición en el nivel local (Martínez Assad, 1985). Luego, cuando esta liberalidad pareció riesgosa, intentó restablecer las formas tradicionales de control electoral y, al hacerlo, provocó algunos conflictos graves y acusaciones de fraude. Así ocurrió después de las elecciones federales de 1985, cuando, pese al enorme eco que la oposición panista había tenido en los medios de México y del extranjero, Acción Nacional obtuvo menos de 20% de los votos, mientras que el PRI mantuvo su hegemonía en el Legislativo y en los gobiernos estatales. Las dudas más graves relacionadas con la limpieza electoral se plantearon en 1986 en torno a las elecciones en el estado de Chihuahua, en donde el candidato priista se declaró ganador no obstante existir múltiples dudas al respecto. Sin embargo, el conflicto más importante ocurrió en el seno mismo del partido oficial con la escisión encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, quien repudió los métodos de selección interna de candidatos y abandonó el partido en 1987, abriendo con ello la posibilidad de que se produjera en el interior de la élite gobernante un rompimiento de amplias repercusiones.

En cuanto a los avances de la oposición partidista, el gobierno recurrió a la liberalización regulada de los procesos electorales cuyo resultado fue el Código Federal Electoral de 1986. La importancia de esta nueva legislación estriba en que es la primera reforma de este tipo que no reserva al Estado el monopolio de la iniciativa política, ni parte de la premisa de que el país político está integrado por una gran mayoría, el partido oficial, y diversas minorías partidistas. En 1977, por ejemplo, la iniciativa de la LOPPE afirmaba que con esa ley el presidente López Portillo estaba "...empeñado en una reforma política que active el progreso de México" (Reyes Heróles, 1977: XV), y que diera cabida a las minorías. Nueve años después, en 1986, el COFIPE, en cambio, habla de la necesidad de "...representar con una amplitud sin precedentes a la diversidad de fuerzas y corrientes nacionales" (Comisión Federal Electoral, 1987:5). Esta declaración de principios revela una transformación profunda en la manera en que el poder empezó a entender su función de liderazgo político: ya no lo veía como un monopolio, sino como una empresa conjunta en la que participaban el Estado y una sociedad integrada por muchos grupos. El cambio político no era más

una democracia otorgada, ni la diferencia política estaba reservada a minorías apenas toleradas.

Al considerar la larga historia de manipulación de cifras electorales es muy difícil trazar una trayectoria de largo plazo de la participación; sin embargo, algunos elementos observables —como las expresiones públicas de la movilización de votantes por la oposición y el inicio o el incremento de la vigilancia no oficial de los comicios que efectuaban la prensa o grupos ciudadanos—, indican que en la década pasada disminuyó el abstencionismo, terreno privilegiado del fraude. Las cifras oficiales, empero, contradicen esta afirmación: para 1982 registran una tasa de abstencionismo inferior a 35%; sin embargo, seis años después la cifra fue un poco superior a 50%. Esta discrepancia puede explicarse porque la movilización electoral provocó la disminución de las posibilidades de manipulación del voto y de las cifras electorales en su conjunto, como lo demostraron los triunfos de la oposición en la primera mitad de los ochenta, de tal suerte que los números actuales son mucho más veraces que los anteriores.

#### *Los factores estructurales, el límite del cambio político*

Normalmente los análisis de las liberalizaciones mexicanas se concentran en los factores de corto plazo: los que impulsan la reacción aperturista y los que la obstaculizan. Como se vio en el apartado anterior, el tipo de protesta, las demandas y la fuerza política de los grupos movilizados son elementos muy importantes que determinan el tipo de soluciones adoptadas; asimismo, es preciso tomar en cuenta las resistencias conservadoras en el interior del Estado, las fracturas de la élite o el liderazgo presidencial; pero estas explicaciones son insuficientes, sobre todo si tomamos en cuenta la recurrencia del mecanismo liberalizador. Dicho de otra manera, si fuera cierto que el cambio gradual y controlado ha sido siempre resultado sólo de factores de coyuntura, entonces es muy probable que esas medidas se hubiesen acumulado para desembocar en una situación democrática. El hecho de que esto no haya ocurrido sugiere que las razones por las cuales la liberalización ha sido suficiente para estabilizar una situación crítica son más profundas, y nos refieren a elementos estructurales de la organización del poder en México.

Uno de los efectos de la violenta crisis económica de los ochenta fue poner al descubierto las bases del sistema político, de modo que los factores coyunturales significaron como nunca antes una proyección de las bases profundas del autoritarismo mexicano. De éstas destacan las tres

variables estructurales antes mencionadas, mismas que pueden considerarse como los límites del cambio, pero también como los muros de contención de una situación frágil y explosiva: la desigualdad social, el marco institucional y la relación con Estados Unidos.

*La movilización de los privilegiados.* Los grupos de altos y medianos ingresos que participaron en la movilización antiautoritaria de los ochenta se contaban entre los privilegiados del desarrollo, a diferencia de lo que puede augurar la aparición del EZLN para la década de los noventa. Entre 1963 y 1977, de la población que integraba grupos de ingreso medio 30% percibía 49% del total del ingreso familiar, y durante todo el periodo su participación aumentó consistentemente, frente a la disminución relativa tanto de los grupos de ingresos más bajos como de los de ingresos altos (Aspe y Beristáin, 1984: 31-58). Esto significa que en los años inmediatamente anteriores a la crisis de 1981 estos grupos gozaron de una prosperidad sin precedentes que acentuó su posición de privilegio. La exigencia de autonomía política parecía inscrita en las transformaciones que experimentaron gracias a la prosperidad. Así, por ejemplo, los ricos estados de Chihuahua, Sinaloa y Sonora, que antes de los ochenta registraban tasas elevadas de abstencionismo electoral, en esos años se convirtieron en escenario de algunos de los desafíos más poderosos a la hegemonía priista.

Los estímulos para el desarrollo de una cultura de la participación surgieron paralelamente a la prosperidad (1972-1981). En este tiempo aparecieron numerosos periódicos y revistas con información y opiniones políticas. Entre 1980 y 1987 el número de radioescuchas en el país aumentó de 60 a 80 millones, y los televidentes casi se duplicaron al pasar de 30 a más de 55 millones. Grandes grupos sociales estuvieron expuestos a todo tipo de informaciones nacionales y extranjeras. El interés por los asuntos públicos creció de manera gradual y alimentó actitudes de responsabilidad ciudadana y de autoconfianza en muchos sectores de la población, en particular entre los más favorecidos.

La insurrección electoral de los ochenta puede verse como un movimiento defensivo de los grupos privilegiados ante las perspectivas de deterioro económico y la aparente inoperancia del Estado. Esta impresión destaca aún con mayor fuerza ante la relativa parálisis de las clases populares, las más perjudicadas por los efectos de las políticas recesivas del gobierno.

Quizá uno de los datos más reveladores de la posición de privilegio de los movilizados de los ochenta sean los temas que enarbolaron. No obstante la brutal disminución del salario mínimo en los primeros



años del gobierno de De la Madrid, el blanco de ataque de quienes reclamaban respeto al sufragio eran el autoritarismo estatal y los excesos del poder público; su exigencia central era el respeto a las libertades democráticas; jamás se pronunciaron en contra de las políticas de ajuste que causaban desempleo y que sólo hasta 1987 lograron controlar la inflación. Un segundo indicador importante del carácter de clase de esta movilización es el beneficiario. Acción Nacional nunca ha traicionado sus orígenes liberales, católicos y antipopulistas, ni su identificación con los grupos de clase media, profesionistas liberales, pequeños comerciantes y pequeños y medianos industriales. El antiestatismo panista fue el atractivo más poderoso para estos grupos afines, aunado al conservadurismo social que ostenta el partido.

*El marco institucional.* La crisis de 1981-1982 cimbró las instituciones mexicanas, pero no las destruyó. Así, y a diferencia de otros países latinoamericanos donde el fin de los regímenes militares pareció abrir posibilidades ilimitadas, la liberalización no se inició en una *tabula rasa*.<sup>9</sup>

Desde 1917 el arreglo institucional ha permanecido relativamente intacto. El régimen republicano, federal y presidencialista, y la división de poderes, no han sufrido modificaciones importantes a pesar de las significativas reformas en materia de organización municipal y electoral, por ejemplo, la representación proporcional y la incorporación de los partidos en la Constitución como entidades de interés público. Pero la continuidad en esta materia contrasta con los frecuentes cambios de fondo que han sufrido los capítulos referentes a la educación, el campo, el trabajo y la competencia económica del Estado.

La definición del régimen como democrático y plural en la forma no significó un obstáculo para que fuera autoritario en la práctica; la fuerza del Estado y el presidencialismo propiciaron el desarrollo de un sistema de pluralismo limitado y de no participación (Linz, 1978: 205-266). No obstante, a diferencia de otros, el autoritarismo mexicano se fundaba en una legitimidad democrática derivada de su origen revolucionario: nació para dar cauce a las demandas populares, no para reprimirlas.

<sup>9</sup> En términos de restricciones institucionales la liberalización mexicana parecía encontrarse a medio camino entre la caída de las democracias y el fin del autoritarismo, en los términos que lo plantean O'Donnell y Schmitter cuando contrastan los límites que parecen guiar fatalmente el destino de las democracias fallidas y "muchos momentos de la transición [...] en particular el jubiloso sentimiento [...] de que el futuro está abierto, y que los ideales y las decisiones cuentan tanto como los intereses y las estructuras...", O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*, p. 19.

La pretendida vocación pluralista del sistema mexicano se respetaba mediante la celebración regular de elecciones de autoridades locales y federales. Tradicionalmente estos procesos transcurrían en medio de la indiferencia más o menos generalizada porque los resultados eran previsible, pues los candidatos del PRI obtenían amplios márgenes de triunfo sin ningún esfuerzo. Pero la hegemonía del partido oficial nunca se apoyó en la desaparición de la formalidad pluripartidista, ni la práctica autoritaria cerró la puerta a la organización de otros canales y formas de representación y organización de intereses, sino que éstas se constituyeron en una amplia red de grupos y asociaciones, independientes de los partidos, que también contribuían a la estabilización del sistema político al ofrecer vías de integración distintas de las del PRI.

La importancia de la estructura de intereses estriba en que al desatarse la crisis de 1982 la sociedad mexicana contaba con un subsistema de organizaciones parapolíticas, relativamente complejo y autónomo, que amortiguó las tensiones derivadas de las dificultades económicas y su efecto sobre las relaciones políticas. Los descontentos y las protestas se canalizaron por los medios establecidos. Entonces la reforma limitada pudo presentarse una vez más como solución de un problema de mal funcionamiento de las instituciones existentes, susceptible de resolverse con un cambio de personas y de comportamientos además de ajustar la legislación electoral correspondiente.

Sin embargo, aun cuando los gobiernos de De la Madrid y de Salinas hubieran querido limitar los movimientos políticos al ajuste mínimo necesario, las reformas estructurales del Estado desataron una dinámica nunca antes vista y que ha hecho impacto en particular en el marco institucional.

*El contexto internacional y las relaciones con Estados Unidos.* Se ha discutido ampliamente el papel de la variable internacional en los procesos de transición a la democracia y la conclusión general es que su influencia es muy limitada, si no es que nula (Baloyra, 1987; O'Donnell y Schmitter, 1986). La experiencia mexicana de liberalización muestra que la variable internacional no desencadena el cambio, pero lo condiciona.

Mucho más en los ochenta que en ocasiones anteriores, las relaciones con el exterior, y en particular con Estados Unidos, estuvieron en el corazón de las alteraciones políticas: primero, los gobiernos previos, el de Luis Echeverría (1970-1976) y el de José López Portillo (1976-1982), aunque de diferente manera, abrieron el país al exterior y aumentaron su vulnerabilidad a las presiones del medio internacional;

luego, el monto de la deuda externa mexicana en 1981 y la gravedad de su situación interna hacían temer una desestabilización cuyos alcances trascenderían con mucho las fronteras.

La colindancia con Estados Unidos marca una diferencia esencial entre México y los demás países latinoamericanos; esta misma vecindad ha proyectado tan consistentemente su sombra sobre las opciones políticas mexicanas que algunos autores sostienen que la estabilidad de ambos países requiere una compatibilidad mínima entre sus respectivas políticas (Knight, 1987).

La geografía coloca a México en una posición estratégica dentro del área de seguridad nacional de Estados Unidos. Durante la década de la crisis distintos factores profundizaron considerablemente el valor de la estabilidad mexicana para el vecino del norte. En primer lugar, la riqueza petrolera representaba la fuente de aprovisionamiento más segura y cercana del mundo; en segundo, la deuda externa mexicana, por sus dimensiones, comprometía el equilibrio de los mercados financieros internacionales, en particular del sistema bancario estadounidense, al representar 44% del capital de los nueve principales bancos de Estados Unidos (Kraft, 1984); en tercero, desde mediados de los setenta el comercio bilateral se multiplicó por un factor de 3.5; en cuarto, según cifras censales estadounidenses de 1980, más de la mitad de los dos millones de indocumentados establecidos en 1980 en Estados Unidos eran mexicanos (García y Griego y Vereza Campos, 1988); y por último, el incremento del narcotráfico y el papel de México como productor o como puerto de ingreso de estupefacientes a Estados Unidos también puso de relieve el valor estratégico del vecino del sur.

Todos estos temas crearon una apretada red de interacciones e interdependencias cuyas tensiones se agudizaban por efecto de los conflictos en el área centroamericana, pues las posiciones al respecto de Estados Unidos y de México divergían en forma notable. Por todas estas consideraciones México se convirtió a ojos de Washington en una zona de alto riesgo, una especie de "hombre enfermo" incrustado en el bajo vientre de América del Norte.<sup>10</sup> Si en anteriores épocas de inestabilidad en México —durante la Revolución y en los años veinte— Estados Unidos se había involucrado en la búsqueda de soluciones, ahora parecía tener más razones para hacerlo.

<sup>10</sup> Es la expresión que a finales del siglo XIX se aplicaba a los Balcanes en Europa, con la que se quería evocar una situación de descomposición y alto riesgo cuyo estallido podía repercutir negativamente en otros países de la región. Ésta era la imagen de México que predominó en la prensa estadounidense durante los ochenta.

Para muchos estadounidenses la crisis mexicana era una bomba de tiempo en las puertas mismas de su país: la inestabilidad generalizada en México podía desencadenar una ola gigantesca de migración, para mencionar sólo la más recurrente de sus pesadillas; por consiguiente, en Washington se impuso "una preocupación febril por el sistema político y económico corrupto, disfuncional y anticuado de México y la amenaza que ello representaba para los intereses de Estados Unidos" (Bagley, 1989:49).

Las preocupaciones estadounidenses por el futuro inmediato de México generaron dos tipos de efecto: fueron fuente de conflicto al fomentar la intervención en los asuntos mexicanos internos; pero fueron también una base de cooperación, porque la interdependencia que se deriva de la contigüidad geográfica obliga a acciones concertadas: a Estados Unidos le interesa la estabilidad mexicana. A partir de esta premisa se dieron los primeros pasos hacia acuerdos de cooperación en materia de deuda, que de alguna manera fueron el preludeo también de la firma en 1993 de un Tratado de Libre Comercio.

Los puntos de conflicto se concentraron en la política interna mexicana y en los asuntos centroamericanos. Los medios de opinión, miembros del Congreso estadounidense y autoridades en Washington ejercieron diferentes tipos de presión para propiciar un cambio político en México. La novedad ahora residió en que las opiniones de los estadounidenses acerca de las necesarias transformaciones del PRI o del desarrollo deseable de un bipartidismo *a l'américaine* influían, a través de los medios, en la opinión pública mexicana, insertándose por consiguiente en el centro de la política interna (Buzenberg, 1987; González Valderrama, 1987). En los años noventa las negociaciones del Tratado de Libre Comercio fueron la oportunidad para que muchos grupos estadounidenses señalaran la antidemocracia mexicana como un obstáculo insalvable para cualquier tipo de asociación; las presiones por el cambio se han ejercido en los últimos años sobre todo a través de organizaciones no gubernamentales que apoyan a las organizaciones mexicanas de oposición, y que exigen a su gobierno una actitud más militante en relación con las instituciones políticas mexicanas.

La política de cooperación, en cambio, fue clara en materia de deuda y más adelante se mantendría por la vía, más compleja y dificultosa, del comercio. Al iniciarse la década de los ochenta el endeudamiento externo mexicano puso al descubierto la interdependencia entre ambos países, así como el interés de Washington por contener el estallido de la fragilidad mexicana. La asimetría entre los dos países fue entonces más clara que nunca, pero también los vínculos de interdependencia.

La importancia de los adeudos mexicanos para la salud financiera estadounidense explica el rescate de emergencia que las autoridades de ese país orquestaron en favor de México en agosto de 1982, en colaboración con el Fondo Monetario Internacional.<sup>11</sup> Esta interdependencia negativa también explica que nuevamente en 1986 el Departamento del Tesoro interviniera entre México –cuyas finanzas resintieron la nueva caída en los precios internacionales del petróleo– y la banca internacional para apoyar la reducción de intereses y la prolongación de ocho a 19 años de los plazos de pago (Domínguez, 1989). Es muy probable que el caso mexicano haya inspirado tanto el Plan Baker, de “ajuste con crecimiento”, de 1985, como el Plan Brady, de 1989, de reducción del monto de la deuda como condición para promover el crecimiento de los países deudores (Buirra, 1990).

La firma de un tratado de libre comercio tenía la intención original no tanto de promover entre ambos países un intercambio comercial que era de suyo intenso, sino de introducir cierto orden dentro de un flujo que de cualquier forma ocurría. Sin embargo, para muchos de quienes en Estados Unidos lo apoyaron, el tratado era la oportunidad para comprometer a México con cierto tipo de políticas económicas además de constituir un instrumento seguro para estabilizar un país en donde lo electoral era un aspecto lateral de un problema general de incertidumbre. El asesinato de Colosio fue la ocasión para que el TLC funcionara como mecanismo de cooperación y como eficaz elemento de estabilización: al día siguiente del crimen las autoridades estadounidenses pusieron a disposición del gobierno mexicano un fondo de emergencia de seis mil millones de dólares para paliar los efectos negativos sobre la estabilidad de la moneda.

Lo que interesa destacar es que el factor estadounidense (Loeza, 1987) ha representado un papel muy importante en los cambios de los últimos doce años. Por un lado ha avalado y fortalecido las exigencias de los grupos movilizados contra el autoritarismo, en un período en que los sucesivos gobiernos mexicanos requerían desesperadamente de la buena disposición de Estados Unidos para resolver sus problemas más urgentes: la deuda y la ampliación de mercados para sus exportaciones; pero el factor estadounidense también ha ayudado a contener una situación explosiva cuyo deterioro puede tener consecuencias imprevisibles.

<sup>11</sup> Gracias a este apoyo el gobierno mexicano obtuvo un crédito que le permitió negociar con sus acreedores internacionales; a cambio de ello anticipó ventas de petróleo a la reserva estratégica estadounidense en términos altamente desfavorables. Véase Kraft, *op. cit.*, pp. 16-17.

## LA CRISIS DE 1994: LA REACCIÓN ANTIMODERNIZADORA

Desde el siglo XIX la historia de México está sembrada de amargos combates entre los grupos que impulsan la modernización del país y los que se oponen a esos proyectos; los argumentos de estos últimos han sido la defensa de la tradición o de la identidad nacional, y entre sus protagonistas se ha contado a quienes les ha tocado pagar en uno u otro momento el precio de la modernización, ya sea porque afecta sus privilegios o intereses de clase o porque desbarata su mundo.

La promesa de la Revolución mexicana fue, como la de otras del siglo XX, una modernización sin costo social. Sin embargo, el alzamiento del EZLN el 1 de enero de 1994 trae inevitablemente a la memoria la conclusión de Barrington Moore de que el intervencionismo estatal o la irrupción del mercado destruyen siempre el mundo tradicional de los campesinos "... más allá del simple y brutal hecho de que tarde o temprano son sus víctimas..." (Moore, 1967:467). Pero los campesinos e indígenas chiapanecos son solamente uno de los grupos que han pagado el altísimo precio de las políticas de ajuste y las reformas estructurales del Estado mexicano que pusieron en marcha los gobiernos de De la Madrid y de Salinas.

Estas reformas, iniciadas por Miguel de la Madrid y luego mantenidas y profundizadas por Carlos Salinas, significaron el abandono de algunos de los temas centrales del Estado nacido de la Revolución de 1910. Todas ellas, desde los límites al intervencionismo económico hasta la apertura al exterior, se resumen en la intención general de reducir las dimensiones del Estado y, por consiguiente, de modificar su posición en el centro del equilibrio económico. Como se ha intentado demostrar aquí, esta reforma tuvo una contraparte política que no fue explícita, pero con efectos palpables en la tolerancia a las actividades de la oposición y, por ejemplo, en el debilitamiento del partido oficial; éste, al igual que muchas empresas públicas, quedó sometido a la disciplina fiscal que condenó a más de una de ellas a la bancarrota y a la desaparición. El PRI no desapareció, pero disminuyeron significativamente sus recursos y muchos militantes y dirigentes del partido oficial vieron los éxitos de la oposición panista como una traición por parte de gobiernos de los cuales esperaban recibir apoyo y un tratamiento privilegiado.

El debilitamiento del Estado en México se asocia de manera automática con la derrota de los grupos populares. El origen revolucionario de la Constitución de 1917 ha identificado al Estado con obreros y campesinos, cuyo interés está comprometido, por mandato constitucional, a defender. Más aún, tradicionalmente se ha entendido el in-

tervencionismo como vehículo para la creación de condiciones de mayor igualdad social, más que nada porque la acción estatal en favor de los grupos más desfavorecidos compensaría los privilegios de las minorías. Así pues, la reforma del Estado De la Madrid-Salinas, el “neoliberalismo” que denuncia el EZLN, atacaba a fondo el corazón de la alianza del Estado con los grupos populares, y puede ser entendido también como consecuencia del desgaste que sufrió esa alianza en los años ochenta; pero, como se señaló antes, en términos más generales el “neoliberalismo” plantea el espinoso tema de los costos sociales de todo proceso de modernización.

Los zapatistas de 1994 denuncian las políticas de ajuste, pero sobre todo señalan como detonador de la lucha armada la reforma al artículo 27 constitucional, lo cual modifica las formas de tenencia de la tierra, anuncia la conclusión de la reforma agraria y sienta las bases para la desaparición del ejido, propiedad agraria colectiva creada por el cardenismo que fue una fórmula equivalente a sustraer la tierra del mercado. En el caso chiapaneco la fuerza de esta reforma parecería mayor que en otras regiones del país justamente porque se trata de una de las más pobres y atrasadas. Además de las características locales que se derivan de la elevada proporción de población indígena y de la proximidad a Centroamérica —cuyas guerras han tenido importantes repercusiones en la región, por ejemplo, en términos migratorios—, Chiapas se distingue de otros estados porque la élite local supo mantenerlo al margen de las políticas de la Revolución y, por consiguiente, de muchas de las políticas estatales. Una de las consecuencias de este aislamiento fue el desarrollo de una estructura social polarizada permeada por un indudable racismo que ha convertido a los indígenas en el sector social que concentra todas las características de la marginación social.

Las exigencias generales de los zapatistas incluyen la convocatoria a elecciones libres, la formación de un gobierno de transición, previa renuncia del presidente de la República y de todos los gobernadores estatales, y la revisión del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; pero las demandas están dominadas por el particularismo de un movimiento indígena y campesino que exige el respeto, por diferentes vías, a la vida de las etnias y de los campesinos, a su cultura y a sus formas de organización.<sup>12</sup> Los documentos públicos del EZLN hablan de su propósito de organizar elecciones limpias en los territorios por ellos liberados, pero este anuncio parece el intento de lanzar un puente en-

<sup>12</sup> A este respecto quizá habría que recordar que las etnias en México representan cerca de 20% del total de la población.

tre las peticiones de los chiapanecos alzados y el resto del país, más que la expresión de un auténtico compromiso con las instituciones de la democracia liberal que son por completo ajenas a las formas de organización comunitaria que defienden los zapatistas y que son la base del movimiento armado.

Si existe algún vínculo entre el alzamiento chiapaneco y el asesinato de Luis Donaldo Colosio en el extremo norte del país, en la ciudad de Tijuana, Baja California, pueden ser los rasgos de una reacción antimodernizadora. El crimen está lejos de ser clarificado y existen grandes probabilidades de que nunca lo sea, pero una de las hipótesis por analizar propone que, como presidente del partido oficial, en 1989 Colosio reconoció la derrota del PRI en las elecciones para la gubernatura del mismo estado de Baja California —primera en la historia del partido— y el triunfo del PAN. Este acto, que muchos aplaudieron como un paso certero hacia la modernidad política, fue un rudo golpe al priismo local y al ala más recalcitrante y retardataria del PRI. Así pues, Luis Donaldo Colosio habría caído víctima de quienes se oponen al reformismo político porque representa la pérdida de su hegemonía.

Estas reacciones darían la razón a Giovanni Sartori, quien a finales de los setenta, al discutir las características del modelo mexicano rechazaba la idea de muchos analistas de que la democracia puede surgir “espontáneamente” de un antepasado autoritario (Sartori, 1980: 281); señalaba entonces que el paso a un sistema competitivo amenazaría la unidad del partido hegemónico. Algunas escisiones ya se produjeron, la más importante de las cuales la encabezó Cuauhtémoc Cárdenas; probablemente ocurran más antes de la elección de 1994, y su efecto sobre la campaña presidencial del partido oficial podría ser considerable. No obstante, un cálculo ponderado de la posible influencia del desmembramiento del PRI no puede perder de vista que la desarticulación política que acarrearía puede tener consecuencias muy perturbadoras para el conjunto político.

#### LA AMPLIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN INDEPENDIENTE, FUENTE DE INCERTIDUMBRE

La celebración regular de comicios en México solamente había refrendado la calidad democrática del sistema y, en algunas ocasiones, también significó una válvula de escape para tensiones diversas. Sin embargo, con la movilización antiautoritaria, el voto perdió su carácter exclusivamente funcional. La insurrección electoral de los ochenta fue la ma-



nifestación más palpable de los cambios que experimentó el contexto en el que actuaban el Estado, la Presidencia de la República y el partido oficial porque reflejaba las transformaciones de la sociedad mexicana, cuya complejidad interna se había incrementado en los 20 años anteriores, al igual que la urbanización y los niveles de escolarización. Una sola formación política, por muy flexible que fuera, como lo había pretendido el PRI durante décadas, no podía asimilar a esta sociedad heterogénea, integrada más por grupos que por mayorías.

Hasta 1988 los resultados de la liberalización no fueron muy distintos de los obtenidos en el pasado. Pueden resumirse en la ampliación de la arena política: aumentó el repertorio de los temas expuestos a la discusión pública y también el número de actores en el juego; se produjo una pluralización de las fuerzas políticas y de las corrientes de opinión propias de partidos o de grupos de opinión y de interés. La mayor complejidad de las relaciones y la dinámica políticas cristalizó en un fenómeno de gran alcance: la implantación de la opinión pública en el equilibrio político. Este cambio elevó los umbrales de tolerancia a la diferencia y al disenso, y aumentó la efectividad de la participación independiente, al mismo tiempo que fijó ciertos límites al ejercicio de la autoridad.

El fortalecimiento de la oposición partidista a partir de 1984-1985 produjo una transformación gradual del significado del voto. Durante los años de la estabilidad autoritaria éste sirvió para suscribir la esencia democrática del sistema, pero en los años ochenta se acentuó su ambivalencia y el voto adquirió el sentido de un arma de protesta que podía servir para deslegitimar el poder, y finalmente se convirtió en lo que es ahora de manera fundamental: una carta de negociación que puede o no expresar una preferencia política.

Por otra parte, esta revaluación del voto introdujo un elemento central en la dinámica política mexicana: la incertidumbre. Anteriormente, ausente por completo de las elecciones mexicanas, ésta ha sido uno de los factores que ha guiado los reajustes que acarrearó la liberalización. La incertidumbre se intensificó, después de la accidentada elección presidencial de 1988, porque motivó una movilización de la opinión que los éxitos iniciales del gobierno salmista —por ejemplo, la renegociación de la deuda— no pudieron acallar. Respecto al apoyo social del gobierno y a los comportamientos electorales, la incertidumbre ha pesado sobre el ánimo del grupo en el poder con tal fuerza que es probablemente la razón fundamental de que a lo largo de su sexenio el presidente Salinas haya recurrido, como ningún otro, a las negociaciones extrainstitucionales para resolver diferentes tipos de conflicto, en particular los poselectorales.

El problema que se plantea cuando la incertidumbre cancela cualquier posibilidad de cálculo político es que se toman decisiones a partir solamente de la consideración de circunstancias de corto plazo que, sin embargo, pueden tener un efecto considerable a largo plazo. La desinstitutionalización puede ser la consecuencia más grave del peso preponderante de la incertidumbre en el proceso de toma de decisiones.

La incertidumbre ha originado poderosas tensiones entre la Presidencia de la República y el partido oficial, porque las decisiones pragmáticas de la primera han profundizado la ambivalencia del PRI, de suerte que éste ha oscilado entre ser maquinaria de promoción del voto y aparato de control de la participación independiente, con todo lo que ello implica en términos de identidad y funcionamiento de la organización. Como es evidente, el incremento de la competencia y la mayor tolerancia ante las oposiciones han restado fuerza al PRI y erosionado su posición privilegiada. Antes, una candidatura del partido oficial era una vía segura de acceso al poder, hoy día tal certeza ha desaparecido en regiones importantes del país. En las elecciones federales de 1991 el PRI recuperó una presencia electoral superior a 60%, pero sólo después de un intenso trabajo de campaña y de recibir el acicate que pudo significar la pérdida de una gubernatura, Baja California, en 1989, y de haberse visto forzado a admitir la designación de un gobernador interino en Guanajuato en 1990, pese a que según datos oficiales el PRI había ganado la elección.

La contraparte del debilitamiento del partido oficial ha sido el fortalecimiento de la Presidencia de la República. Este fenómeno podría parecer paradójico en un contexto general de desmantelamiento del autoritarismo; sin embargo, se explica precisamente porque en la ausencia o inoperancia de los aparatos administrativos y políticos, y de las reglas del juego, el recurso natural es la Presidencia, que parece ser la única institución coherente y efectiva. Durante el gobierno de Carlos Salinas el presidencialismo se ha exacerbado, junto con la arbitrariedad que le es característica, primero porque al inicio de su administración el presidente quiso suplir con decisiones eficaces la legitimidad que los resultados electorales le negaban; utilizó todo el poder de la Presidencia de la República de manera pragmática para apoyar programas y políticas cuya realización hubieran podido comprometer la burocracia o los reglamentos. Asimismo, el presidencialismo ha puesto en evidencia la subordinación del Poder Legislativo, el cual, aunque enriquecido por una presencia más numerosa y activa de las oposiciones, se mantiene sometido a la dócil mayoría priista. Este estilo de gobierno ha agravado la concentración del poder, pero no ha afianzado las instituciones.

La fuerza de la Presidencia de la República ha comprometido los avances en el terreno electoral, no por apoyar en forma irrestricta al partido oficial, sino porque se erigió en árbitro supremo de la competencia electoral, como ocurrió en Guanajuato y San Luis Potosí en 1991, en Michoacán en 1992 y en Yucatán en 1994, cancelando con ello el valor del voto. En ninguno de estos casos intervinieron las instancias electorales ni los recursos jurídicos, muchos de ellos apenas acordados, sino que se resolvieron mediante negociaciones entre la oposición y la Presidencia de la República; así, en lugar de que los conflictos políticos se encauzaran por vías institucionales, su solución quedó en manos del presidente y los líderes de la oposición. Este tipo de acuerdos tranquilizaba los ánimos de los inconformes en el corto plazo, pero únicamente podía transmitir desaliento a votantes y partidos. Estos arreglos extrainstitucionales se concluyeron subordinando leyes y códigos —a pesar de que en 1990 se votó una nueva legislación exhaustivamente discutida y negociada entre todos los partidos— a las necesidades de supervivencia de la élite en el poder, para la cual los costos de concesiones de esa naturaleza eran menores que los que hubiera acarreado el apego a la ley.

#### LA INCERTIDUMBRE: DESINSTITUCIONALIZACIÓN Y FRAGMENTACIÓN

En la primera parte de este trabajo se planteó que los procesos de liberalización pueden tener una lógica propia, distinta de la que guía las democratizaciones. En la experiencia mexicana reciente las diferencias parecen agudizarse por la fuerza que ha tomado la incertidumbre en todo el proceso de cambio, y que no se limita exclusivamente al ámbito electoral.

De aquí se desprende que los desenlaces posibles de la liberalización no son únicamente la restauración autoritaria o la democratización, sino que es un proceso abierto que puede desembocar en un sistema liberalizado consolidado o en la fragmentación del poder derivado del desmantelamiento de las instituciones autoritarias, sobre todo cuando no hay una idea muy clara de cuáles son las instituciones de recambio.

Para explorar esta hipótesis se partió primero de una distinción entre causas coyunturales y estructurales de las crisis políticas cuyas soluciones fueron medidas liberalizadoras. Se hizo especial hincapié en la crisis mexicana de los años ochenta y en los acontecimientos más recientes que han tenido impacto en el proceso de cambio que estaba en marcha, centrado fundamentalmente en la construcción del multipar-

tidismo. Por otra parte, también se exploró la posibilidad de que el pragmatismo que caracteriza las políticas liberalizadoras haya acelerado el desmantelamiento de las instituciones autoritarias antes de diseñarse otro régimen institucional. El gobierno de Carlos Salinas ha tendido a resolver los desajustes y conflictos manifestados mediante soluciones *ad hoc* que únicamente han revelado la inadecuación de las instituciones existentes. En estas condiciones, el comportamiento de los actores políticos parece tan impredecible, o más, que los resultados de la elección presidencial.

La sensación de incertidumbre en relación con el futuro mexicano se ha acrecentado en los primeros meses de 1994 con la irrupción de la violencia en el proceso de cambio. El alzamiento del EZLN y el asesinato de Luis Donaldo Colosio pueden ser interpretados como la reacción de distintos grupos a diferentes aspectos del proyecto de modernización de los últimos doce años, y a los efectos de las políticas económicas sobre la autonomía del Estado. Por ejemplo, una de las primeras víctimas de este proyecto ha sido sin lugar a dudas el partido oficial, cuyos recursos y capacidad de gestión han disminuido de manera notable, lo que repercute en su capacidad de organización y de movilización. Otras políticas gubernamentales, por ejemplo, la antiinflacionaria, también han debilitado al PRI. El Pacto de Solidaridad Económica, firmado por primera vez en diciembre de 1987 para servir como el principal instrumento de estabilización de la economía, ha sido un mecanismo de defensa del empleo, pero ha agravado la subordinación de las organizaciones sindicales en relación con el Estado en un periodo de agudo deterioro del nivel de vida.

La reforma del Estado de Miguel de la Madrid y que Carlos Salinas continuó, planteó una profunda paradoja consistente en que, por una parte, la racionalización de la autoridad del Estado prometía para el gobierno una mayor capacidad de gestión y, desde luego, la despolitización de las decisiones administrativas; por otra parte, sin embargo, las alteraciones de la dimensión y la posición del Estado en el sistema político parecen haber escapado del control del grupo en el poder, al mismo tiempo que indujeron transformaciones de largo alcance cuyas características en 1994 no son las de un proceso de liberalización, sino más bien las de un desmantelamiento de la estructura del poder que puede precipitar una severa fragmentación.

El contraste entre un proyecto de liberalización económica y el pragmatismo en el área política fue muy marcado en ambos casos; no obstante, en los años 1988-1994 pareció todavía mayor, por la proclividad del propio presidente de la República a recurrir a canales no insti-

tucionales para poner en práctica soluciones de emergencia. El ejemplo paradigmático de esta estrategia lo ofrece el Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, creado en 1989 con el propósito enunciado de aliviar la pobreza extrema, aunque desde luego también tenía una clara intención política. La Presidencia de la República reconoció la urgencia de resolver el problema de la pobreza, y la utilizó como argumento para crear una agencia independiente de las marañas burocráticas. Posteriormente siguió recurriendo a la creación de instancias paralelas a las existentes, cuyo *status* constitucional o administrativo es ambiguo. No obstante que muchas de ellas eran necesarias, por ejemplo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, su origen —una decisión presidencial— o las razones aludidas para justificarlas —la ineficacia o el abuso administrativo— debilitaba las instituciones existentes, sin remplazarlas del todo, porque en lugar de ser suprimidas seguían funcionando y la existencia de competencias paralelas sólo puede ser fuente de confusión. La táctica de evasión de los canales burocráticos ha sido una vía de desinstitucionalización que conduce al peor de todos los mundos: no se corrigen las ineficiencias de una institución, sino que se crea una nueva que no tiene el apoyo de la burocracia, pero tampoco legitimidad de gestión, y cuyo funcionamiento agrava los problemas derivados del pobre funcionamiento de la institución original.

Los acontecimientos de 1994 sugieren que hemos estado entendiendo por liberalización un proceso gradual de desmantelamiento de las instituciones autoritarias que, al no ser remplazadas, dejan vacíos con marcados desequilibrios cuyo desenlace puede ser ya no el pluralismo sino la fragmentación. La experiencia mexicana puede entonces convertirse en el ejemplo desafortunado de un proceso de desinstitucionalización sin rumbo que desemboque en soluciones de emergencia que, al cabo de un breve lapso, se vuelven fórmulas permanentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aspe, Pedro y Javier Beristáin, 1984, "Toward a First Estimate of the Evolution of Inequality in Mexico", en Pedro Aspe y Paul E. Sigmund (eds.), *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes and Meier Publishers, Inc.
- Bagley, Bruce, 1989, "La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: la década de los ochenta", en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), *México-Estados Unidos, 1987*, México, El Colegio de México.
- Baloyra, Enrique A., 1987, *Comparing New Democracies. Transition and Consolida-*

- tion in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Boulder y Londres, Westview Press.
- Barros Horcasitas, José Luis, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo, 1991, *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Universidad de Guadalajara/Flasco/Editorial Porrúa.
- Buira, Ariel, 1990, "Evolución de la estrategia de la deuda", en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia. ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México.
- Buzenberg, William E., 1987, "The 1985 Elections and the North American Press", en Arturo Alvarado (ed.), *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*, San Diego, California Center for U.S. Mexican Studies, University of California.
- Cerny, Philip G., 1988, "The Process of Personal Leadership: The Case of De Gaulle", *International Political Science Review*, vol. 9, núm. 2, abril.
- Domínguez, Jorge L., 1989, "Una dialéctica en las relaciones entre México y Estados Unidos: estructuras, individuos, opinión pública", en Bueno y Meyer, *loc. cit.*
- García y Griego, Manuel y Mónica Vereza Campos, 1988, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- González Casanova, Pablo (coord.), 1991, *Primer informe de la democracia*, México, Siglo XXI.
- González Valderrama, Rodolfo, 1987, "Fifteen Days that Shook the United States Uselessly", en Alvarado, *loc. cit.*
- Knight, Alan, 1987, *U.S. Mexican Relations, 1910-1940. An Interpretation*, San Diego, California, Center for U.S. Mexican Studies, University of California.
- Kraft, Joseph, 1984, *The Mexican Rescue*, Nueva York, The Group of Thirty.
- Linz, Juan J., 1978, "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España", en Stanley G. Payne, *Política y sociedad en la España del siglo XX*, Madrid, Akal Editor.
- Loaeza, Soledad, 1988, *Clases medias y política en México. La querrela escolar, 1959-1963*, México, El Colegio de México.
- , 1989, "Desigualdad y democracia", en Soledad Loaeza, *El llamado de las urnas*, México, Cal y Arena.
- , "El factor americano", *idem.*
- , 1990, "Derecha y democracia en el cambio político mexicano", *Foro Internacional*, núm. 4, vol. XXX, abril/junio de la UNAM.
- Martínez Assad, Carlos (coord.), 1985, *Municipios en conflicto*, México, GV Editores, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Middlebrook, Kevin, 1986, "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Moore, Barrington, 1967, *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Londres, The Penguin Press.

- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, 1986, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Reyes Heróles, Jesús, 1977, "Palabras en la iniciación de los trabajos de la Comisión Federal Electoral", *Reforma Política*, núm. 1, México, CFE.
- Sartori, Giovanni, 1980, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.