

## LA HERENCIA DEL CAMBIO GRADUAL. REGLAS E INSTITUCIONES BAJO SALINAS

MÓNICA SERRANO CARRETO

Liberalised authoritarianism is not a stable equilibrium; the halfway house does not stand

S. HUNTINGTON

DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA, LAS ESTRUCTURAS y las instituciones políticas mexicanas han experimentado importantes transformaciones. En efecto, el funcionamiento habitual de las prácticas, normas e instituciones sobre las cuales hasta hace poco descansó la singular estabilidad del sistema político mexicano, se ha visto profundamente alterado durante los últimos años. Si bien el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mostró una notable vitalidad en las elecciones presidenciales de 1994, no sólo la víspera de la elección estuvo caracterizada por síntomas de inestabilidad, sino que la vieja tensión entre el control político del PRI y la eficiencia administrativa en las tareas de gobierno se hizo evidente en forma dramática al culminar el año.

El ajuste económico, la liberalización política y la más reciente internacionalización de la vida política mexicana afectaron de manera importante las reglas e instituciones que tradicionalmente regularon las prácticas y los procesos políticos en México.<sup>1</sup> Estos procesos no sólo dieron lugar a cambios en el número y el peso relativo de los diferentes actores políticos, sino también en las actividades e interacciones

<sup>1</sup> Las normas son estándares de comportamiento comúnmente definidos en términos de derechos y obligaciones. Las descripciones de reglas suelen distinguir entre reglas formales e informales; estas últimas se refieren a hábitos o prácticas que influyen y estructuran la conducta. Hedley Bull, *The Anarchical Society*, Londres, McMillan, 1977, pp. 53-57, y Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982.

susceptibles de regulación.<sup>2</sup> La escena política mexicana estuvo dominada por la gradual consolidación de los partidos de oposición y el surgimiento de organizaciones no gubernamentales. A su vez, estos cambios dieron lugar a importantes variaciones en la distribución del poder entre los diferentes actores y a la ampliación del espacio para la competencia política.

La capacidad del sistema político para metabolizar estos cambios, enfrentar los conflictos y ordenar de manera pacífica las relaciones sociales ha sido cada vez más cuestionada. A pesar de que estas transformaciones socioeconómicas y políticas hicieron necesaria la introducción de pequeños ajustes, dicha evolución no llevó a cambios profundos en las prácticas regulatorias del sistema que fueran más afines con la nueva distribución del poder. La incapacidad de los actores políticos para diseñar y poner en práctica nuevos mecanismos regulatorios que gocen de una amplia legitimidad podría tener consecuencias decisivas para la futura estabilización de sus relaciones. El problema inmediato es que, a pesar de la aparente resistencia de los procedimientos y prácticas tradicionales, conviene dejar claro su posible vinculación con la inestabilidad que hoy aqueja al sistema político mexicano. Parece, pues, que existe disparidad entre las reglas e instituciones tradicionales y la estabilidad política.

El papel de éstos tanto en la construcción del orden como en la prevención de conflictos ha sido ampliamente aceptado. En la mayor parte de las sociedades, el orden puede estar asociado o bien a la presencia de intereses comunes en la prevención del desorden, o bien a la existencia de normas que indican "comportamientos ordenados". Las instituciones, por su parte, contribuyen a imponer el cumplimiento de estas reglas y, en consecuencia, a estructurar las relaciones de los actores. Sin duda, la influencia que ejercen los arreglos institucionales sobre las estrategias y objetivos de los actores desempeña un papel importante en la conformación del comportamiento político.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> La regulación es el instrumento que permite coordinar las actividades e interacciones entre los actores políticos, asignar los recursos correspondientes y prevenir el conflicto. Véase Peter Lange y Marino Regini, "Introduction: Interests and Institutions. Forms of Social Regulation and Public Policy Making", en P. Lange y Marino (comps.), *State, Markets and Social Regulations. New Perspectives on Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 4.

<sup>3</sup> Las instituciones suelen definirse como "reglas formales, procedimientos de acatamiento y prácticas operativas estándar" que estructuran las relaciones de los individuos en varios segmentos de la sociedad organizada. K. Sven Steinmo y Thelen F. Longstreth (comps.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analy-*

El propósito de este artículo es analizar los principales cambios observados durante la década pasada en la estructura institucional del sistema político mexicano. La primera sección describe en forma breve las principales reglas e instituciones que tradicionalmente regularon la competencia política en México. Aunque los sectores obrero y campesino fueron sin duda objeto de regulación, no se consideran aquí como actores independientes debido a su inserción en el partido oficial.

Un segundo apartado examina el impacto que han tenido la reforma económica, la apertura política y la internacionalización de la vida política mexicana en dichas reglas e instituciones. También se analizan las estrategias de los viejos y nuevos actores, así como las instituciones creadas o reformadas durante este periodo.

La tercera y última parte se centra en la relación que existe entre las normativas e instituciones formales e informales, a fin de identificar las estrategias institucionales desplegadas por los diferentes actores políticos. El objetivo fundamental es evaluar la capacidad institucional para “filtrar y mediar” las relaciones políticas y, por consiguiente, producir comportamientos “ordenados”. Debe señalarse que este ensayo no pretende responder las innumerables interrogantes que rodean el tema del cambio de régimen, sino dar cuenta del actual periodo de inestabilidad institucional.<sup>4</sup>

Aunque sin duda importante, está fuera del alcance de este trabajo la discusión sobre los cambios en las reglas y los procedimientos que puedan dar lugar a nuevas normas y principios sobre los cuales sea posible apoyar la reorganización política del país.

---

sis, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 2. March y Olsen definen las instituciones como reglas y rutinas de comportamiento que se observan en organizaciones.

<sup>4</sup> Los cambios en los principios y en las normas están asociados a un cambio de régimen, mientras que los cambios en las reglas y los procedimientos ocurren en el marco de un régimen y dan lugar a cambios sistémicos. Estos últimos tienen que ver con ajustes en la forma de gobernar el sistema. Whitehead ha mostrado un gran escepticismo con respecto a la posibilidad de una transición armónica de un orden basado en el actual principio de operación priista a uno organizado alrededor de la soberanía popular. Véase L. Whitehead, “The Peculiarities of ‘Transition’ a la Mexicana”, en N. Havery y M. Serrano (comps.), *Party Politics in “An Uncommon Democracy”*, Londres, ILAS, 1994; y Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

## REGLAS E INSTITUCIONES DURANTE EL PERIODO DE LA HEGEMONÍA PRIISTA

El conjunto de las reglas e instituciones que tradicionalmente gobernaron el comportamiento político en México ya se ha analizado extensamente.<sup>5</sup> Dos fueron sin duda las principales fuentes que dieron origen a las mismas: la Constitución de 1917 y el pacto político de 1928-1929. Si bien ambos marcos produjeron normas e instituciones formales, con el tiempo se desarrollaron también numerosas reglas no escritas. Como era de esperarse, con el paso de los años fueron surgiendo diferentes formas de interacción entre las reglas e instituciones formales e informales. La Constitución de 1917 estableció una república federal basada en la división tradicional de poderes. Sin embargo, razones históricas llevaron al constituyente a dotar de amplias facultades al Poder Ejecutivo, con lo que lo situaron por encima del Legislativo y el Judicial.<sup>6</sup>

Como resultado de ello, la presidencia no sólo se ubicó en el centro del Poder Ejecutivo, sino del sistema político en su conjunto. Por otro lado, el significado normativo del pacto político de 1928-1929 sería igualmente decisivo. El proceso de desmilitarización y pacificación de la competencia política se apoyó en un conjunto de normas no es-

<sup>5</sup> Dos son quizá las principales posiciones con respecto al grado de institucionalización del sistema político mexicano. Según Kaufman y Purcell, el sistema no descansa sobre instituciones, sino que depende de prácticas políticas y de negociación presentes en sistemas "pretorianos" que incluyen el clientelismo, la circulación de las élites y formas reguladas de corrupción y patronazgo. Segovia coincide con esta posición al señalar que uno de los principales problemas que enfrenta el país no se refiere a la manera en que funcionan las instituciones, sino sencillamente a la carencia de éstas. Otros autores reconocen el carácter *sui generis* de esas reglas, pero subrayan el grado de institucionalización como uno de los principales rasgos del régimen mexicano. S. Kaufman Purcell, y J.F.H. Purcell, "State and Society in Mexico: Must a Stable Polity be Institutionalised?", *World Politics*, vol. xxxii, núm. 2, enero de 1980; Rafael Segovia, "Las fuentes de la estabilidad del sistema político mexicano", ponencia presentada en el seminario "México ante el desafío del cambio político", El Colegio de México, junio de 1994; Whitehead, "The peculiarities of 'Transition'", *op. cit.*; Manuel Camacho, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", *Foro Internacional*, vol. xvii, núm. 4, abril-junio de 1977, y Marcelo Cavarozzi, "Mexico's political formula, past and present", en M. Cook, K. Middlebrook y J. Molinar (comps.), *The Politics of Economic Restructuring, State-society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1994.

<sup>6</sup> Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *In the Shadow of the Mexican Revolution*, Austin, University of Texas Press, p. 253; Carlos Elizondo, "Constitutionalism and State Reform in Mexico", en M. Serrano y V. Bulmer-Thomas (comps.), *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*; en el mismo volumen, González Oropeza, "The Administration of Justice and the Rule of Law".

critas, que al gozar de un amplio grado de aceptación hicieron posible la división de trabajo entre civiles y militares. Asimismo, dicho consenso permitió establecer las bases para llevar a cabo ambiciosos programas de profesionalización de las fuerzas armadas, facilitando el despliegue de tácticas de control por parte de la élite civil. Es importante resaltar cómo, con el paso del tiempo, las reglas que dieron forma al principio de supremacía civil contribuyeron a la institucionalización de las relaciones entre civiles y militares, pero también a la regulación de las relaciones entre las fuerzas armadas y una nueva institución: el Partido Nacional Revolucionario (PNR).<sup>7</sup>

De manera similar, un conjunto de normas informales desempeñó un papel de suma importancia en la delimitación de fronteras de la competencia política, una vez que fue creado el nuevo partido. Dichas reglas resultarían decisivas no sólo para la consolidación del partido oficial, sino también para la aceptación de su estatus como la esfera más importante del juego político. La presencia de estas normas, destinadas a ordenar el comportamiento de los actores políticos de manera que fuera consistente con la preeminencia del partido, contribuyó a estabilizar al régimen en torno a la hegemonía del partido gobernante,<sup>8</sup> y también dictaron los términos del nuevo orden, a la vez que guiaron el comportamiento de los actores políticos para adecuarlo a los fines del régimen. Aunque sin duda el propósito de buena parte de las reglas no escritas fue regular las relaciones entre los miembros de la clase gobernante, un conjunto de normas similares permitió ordenar y estructurar las relaciones con otros actores políticos.

Se ha reconocido ampliamente que la disciplina es la regla de oro del sistema político, y un rasgo distintivo de la clase política mexicana. Su manifestación fue, como veremos, polifacética, pero en esencia consistió en la capacidad de los principales actores políticos para compartir y distribuir el poder en función de una serie de reglas. Si bien dicha disciplina ha sido mucho más visible en el plano nacional que en el ámbito local o regional, en general ha sido resultado de la combinación de incentivos, presiones y penalizaciones. La lealtad al partido fue siempre objeto de compensación, como lo fue también el cumplimien-

<sup>7</sup> Véase M. Serrano, "The Armed Branch of the State. Civil-military Relations in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, parte 2, mayo de 1995.

<sup>8</sup> Véase Kaufman y Purcell, "State and society in Mexico...", *op. cit.*, y Alan Knight, "Mexico's Elite Settlement: Conjuncture and Consequences", en J. Higley and R. Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin American and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

to de la norma que hacía del partido oficial el principal campo político. Los incentivos alentaron a los actores a participar dentro de las fronteras del partido e inhibieron la redistribución del poder más allá de estos límites y, por consiguiente, el surgimiento de polos alternativos de poder.<sup>9</sup>

Como se señalaba arriba, las manifestaciones de esta disciplina fueron múltiples. Pero quizás una de sus más sorprendentes expresiones fue la tradicional disposición de los actores políticos a aceptar sacrificios de corto plazo y posponer sus demandas con la expectativa de compensaciones futuras. Este tipo de comportamiento hizo posible la circulación y renovación de la clase política dentro de límites preestablecidos.<sup>10</sup> En segundo lugar, un sistema de corrupción y patronazgo considerablemente institucionalizado y regulado, pero igualmente extendido, no sólo aceitó las relaciones entre los miembros de la élite política, sino que contribuyó a mantener la unidad de la clase política.<sup>11</sup> Finalmente, el "potencial hobbesiano" presente en la sociedad mexicana, el fantasma de la revolución y el profundo temor a la posible explosión de las tensiones sociales alentaron el surgimiento de formas reguladas de participación social que exigieron un alto grado de disciplina por parte de la élite política. Ciertamente, formas reguladas de movilización popular que buscaron la incorporación de sectores marginados fueron toleradas bajo el supuesto de que serían contenidas y que no atentaría en contra del sistema. Aunque la capacidad de movilización popular fue sin duda una de las principales cartas de negociación de los miembros de la élite política, en general las movilizaciones se mantuvieron dentro de límites aceptables. Paradójicamente, y

<sup>9</sup> Alan Knight, "State Power and Political Stability in Mexico", en N. Harvey (ed.), *Mexico: Dilemmas of Transition*, Londres, Institute of Latin American Studies-British Academic Press, 1993, p. 37.

<sup>10</sup> El principio de no reelección y el ejercicio del "dedazo" en la selección del candidato presidencial y de los gobernadores han sido mecanismos reguladores en el proceso de circulación de las élites. Kaufman y Purcell, "State and society in Mexico...", *op. cit.*, y L. Whitehead, "On 'Governability, in Mexico", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 1, núm. 1, octubre de 1981, p. 28.

<sup>11</sup> Aunque altamente costoso en el largo plazo, este sistema de corrupción autorregulado cumplía al menos dos funciones importantes. Por un lado, reducía el costo del retiro y servía para compensar los bajos salarios de algunos funcionarios, por el otro, como suele ser el caso en muchos países en desarrollo, permitía cerrar la brecha entre "marcos legales inflados" y la realidad social. Véanse Kaufman y Purcell, "State and Society in Mexico...", *op. cit.*, y F. Escalante, "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico", *Foro Internacional*, octubre-diciembre de 1989.

no obstante su potencial disruptivo, este mecanismo desempeñó una importante función en la estabilización del régimen.<sup>12</sup>

La distribución de poder también tuvo lugar en función de normas preestablecidas que con frecuencia regularon las negociaciones sobre el acceso y control de los puestos públicos y de los recursos del Estado. El compromiso con un proceso de toma de decisiones cuyo objetivo último era la preservación del *statu quo* no se oponía en principio a la existencia de mecanismos distributivos, siempre y cuando éstos no pusieran en jaque al sistema. Esta lógica ofrecía dos ventajas claras por lo menos: por un lado, permitía evitar la polarización entre perdedores y ganadores a la vez que hacía posible la expansión de la clase política y, por el otro, permitía al sistema, especialmente durante periodos de crecimiento económico, satisfacer las demandas populares por la vía de una "alianza redistributiva".<sup>13</sup>

Si bien es cierto que la disciplina, en sus múltiples manifestaciones, buscó en primer lugar regular el comportamiento de los miembros del partido oficial, diversos acuerdos tácitos permitieron también la regulación de las relaciones entre la élite gobernante y por lo menos tres actores fundamentales: la Iglesia, el sector empresarial y el vecino del norte. La primera disfrutó de una amplia libertad en áreas específicas bajo el supuesto de que se mantendría en silencio y subordinada. De manera similar, la élite gobernante se comprometió a ofrecer al empresariado un ambiente económico favorable a cambio de que éste renunciara a toda participación política abierta y directa.<sup>14</sup>

Por otro lado, durante un largo periodo las relaciones entre los gobiernos mexicano y estadounidense se apoyaron en un acuerdo tácito que permitió al primero disentir en asuntos de política exterior y mantenerse aislado de las presiones internacionales en favor de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

<sup>12</sup> Las organizaciones de masas y la participación popular fueron un rasgo importante de la sociedad mexicana. Su contención fue posible gracias a la relación paradójica entre dos ejes del sistema político: el de la política de masas y el de las élites. Como señala Knight, la relación estructural entre la élite y las masas ha estado presente desde el pacto de 1928-1929. Kaufman y Purcell, "State and Society in Mexico...", *op. cit.*, pp. 200-201 y Knight, "Mexico's Elite Settlement...", *op. cit.*, pp. 126-127.

<sup>13</sup> Kaufman y Purcell, "State and Society in Mexico...", *op. cit.*, p. 220.

<sup>14</sup> Véase Yemile Mizrahi, "La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteamericanos", *Foro Internacional*, vol. xxxii, núm. 5 (130), octubre-diciembre de 1992, y Sylvia Maxfield, "International Economic Opening and Government-business Relations", en J. Gentlemman y P. Smith (comps.), *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, California University, 1989.

La presidencia dominó, sin duda, la escena institucional convirtiéndose en la "parte fundamental del sistema político". Además de los amplios poderes concedidos por la Constitución de 1917, con el paso del tiempo, y particularmente durante la década de los años ochenta, la institución presidencial acumuló nuevas y más amplias prerrogativas. Es cierto que desde entonces el Ejecutivo detentó un poder sin precedentes, sin embargo este poder distó de ser absoluto ya que la institución presidencial también se mantuvo sujeta a un mecanismo regulatorio: el principio de no reelección. Por otro lado, el poder presidencial se ha visto con frecuencia afectado por el peso y los intereses divergentes de las principales agencias del propio Poder Ejecutivo. Si bien en principio el presidente cuenta con el poder para controlar, limitar y regular las actividades de estas agencias, bajo ciertas condiciones, dichas entidades han mostrado capacidad para defender sus intereses y ejercer cierta independencia en la toma de decisiones.<sup>15</sup>

A lo largo de varias décadas, el presidente, en su papel de líder máximo de la clase política, desempeñó una función clave: la de árbitro y mediador en el frente político dominante. El presidente también ha mantenido el control sobre la "alianza redistributiva" en la que el proceso de nombramientos y promociones, incluida la selección de su sucesor, ha sido sumamente importante.<sup>16</sup>

Como señalaba, el Ejecutivo, dominado a su vez por la presidencia, erosionó el poder de las ramas legislativa y judicial del gobierno. Ambas instituciones no sólo se vieron sometidas al poder presidencial, sino que en más de una instancia terminaron dominadas por la lógica de las reglas priistas. El Poder Legislativo ha dado a las decisiones presidenciales un tinte democrático, mientras que el Poder Judicial rara vez ha impuesto salvaguardas efectivas a los abusos de autoridad.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Como en otros regímenes, el poder del presidente para controlar el aparato burocrático y su responsabilidad con respecto a errores y desaciertos de política ha sido un tema de debate en México. No obstante, es posible suponer que la ausencia de controles legislativos amplió considerablemente el margen de maniobra del poder presidencial. Como señala Krasner, la capacidad de las burocracias para dictar políticas independientes es también una función de la "atención presidencial". Stephen D. Krasner, "Are Bureaucracies Important (or Alice in Wonderland)?", *Foreign Policy*, núm. 7, 1972.

<sup>16</sup> Camacho, "Los nudos históricos del sistema político", *op. cit.*, Aguilar Camín y Meyer, *In the Shadow*, *op. cit.*, p. 254; y Whitehead, "The Peculiarities of 'Transition...'", *op. cit.*, pp. 115 y 120.

<sup>17</sup> Whitehead, *ibid.*; González Oropeza, "The Administration of Justice and the Rule of Law", *op. cit.*



En cambio, durante años el peso del partido oficial en la definición de los intereses de los actores políticos, así como en el ordenamiento y estructuración de las relaciones de poder, fue un factor indiscutible. Desde su creación en 1929, el partido gobernante reivindicó su “derecho especial a gobernar”, derivado de su origen revolucionario.<sup>18</sup>

Esa reivindicación resultó sumamente útil para el predominio priista: por un lado, permitió al partido disfrutar de una posición privilegiada en la conciencia popular, a la vez que, como apuntábamos antes, contribuyó a deslegitimar toda forma de oposición externa y a limitar, en cambio, el juego político a las fronteras del partido hegemónico.<sup>19</sup>

A medida que estas convenciones afianzaron la posición del partido como ámbito privilegiado para la competencia política, hicieron posible el surgimiento de un proceso paralelo que convirtió al partido oficial en uno de los principales instrumentos de la consolidación de la supremacía civil. El partido contribuyó, sin duda, a estabilizar las relaciones entre civiles y militares. La creación del sector militar en 1940 permitió diluir la influencia del mismo entre el voto de otros cuatro sectores. La posterior disolución del sector del ejército conjuró el riesgo de un posible control militar del partido. De igual manera, las estrechas relaciones claramente reguladas, entre el partido y las fuerzas armadas cumplieron una función de suma importancia en la estabilidad del sistema.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> El PNR fue disuelto y reorganizado como Partido de la Revolución Mexicana en 1938. El mismo fue de nuevo transformado en 1946, poco después de que el sector militar fue disuelto, para resurgir como el PRI. Aguilar Camín y Meyer, *In the Shadow...*, *op. cit.*, pp. 148-149, y L.J. Garrido, *El Partido de la Revolución Institucional: la formación del nuevo Estado en México, 1928-1945*, México, 1982.

<sup>19</sup> La ley electoral desempeñó un papel importante en este proceso. Dicha legislación alentó la formación de partidos nacionales y reforzó la centralización del poder político. Si bien estas medidas evitaron el faccionalismo, también inhibieron el desarrollo de una oposición externa. Más aún, la Secretaría de Gobernación ejerció un poder discrecional considerable en el otorgamiento o rechazo de registro a los partidos. L.J. Garrido, “Un partido sin militantes”, en S. Loeza Tovar y R. Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, y del mismo autor “Reform of the PRI: Rhetoric or Reality”, en N. Harvey y M. Serrano (comps.), *Party Politics...*, *op. cit.* T.J. Pempel, “Conclusion. One Party-dominance and the Creation of Regimes”, en T.J. Pempel (comp.), *Uncommon Democracies, The One Party Dominant Regimes*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1990.

<sup>20</sup> Si bien es cierto que la profesionalización y las tácticas civiles de control desempeñaron un papel importante en la estabilización de la supremacía ciudadana, es importante considerar que estos procesos ocurrieron en el contexto de un régimen autoritario. De hecho, algunas de las tácticas de control civil, como la participación política limitada y regulada, fueron parte integral de la mecánica del régimen de partido hege-

A lo largo de cinco décadas, el partido oficial constituyó el principal espacio para la negociación y representación de los diversos intereses políticos. A pesar de que su fortaleza nunca dependió de su *membresía*, la distancia en el número de participantes posibles entre el partido dominante y sus principales contendientes era una muestra más de la distribución de poder entre estos actores. Hacia 1968, cuando el PRI alegaba tener cerca de 8 millones de integrantes, los partidos de oposición apenas rebasaban la barrera de los 100 mil miembros. Igualmente importante es el hecho de que en la práctica su poder relativo ha dependido en buena medida de un amplio margen de libertad y control sobre el aparato y los recursos del Estado.<sup>21</sup>

Entre las principales funciones que tradicionalmente ha desempeñado el partido se encuentran: el reclutamiento de los cuadros políticos, el control de las organizaciones de masa, la administración de las demandas sociales y de la "alianza redistributiva" y la legitimación electoral.

El PRI consolidó su posición como maquinaria de concertación, como aparato de distribución de cuotas de poder y como agencia de distribución de diversos servicios que incluyeron prebendas, compensaciones materiales e incluso la protección frente a ciertas autoridades. Un partido *sui generis*, sin una verdadera militancia y en el que la ausencia de una participación real fue una de las condiciones que hicieron posible la construcción de un pacto corporativo y el desplazamiento de la competencia electoral a un segundo plano.<sup>22</sup>

#### EL DECLIVE DE LA HEGEMONÍA PRIISTA Y SU IMPACTO EN LAS REGLAS E INSTITUCIONES

Durante décadas, estas reglas e instituciones funcionaron como las piezas de un reloj, uniforme y coordinadamente, manteniendo en pie el

---

mónico. Para un análisis de las relaciones cívico-militares en México, véase Serrano, "The Armed Branch of the State...", *op. cit.*

<sup>21</sup> La dependencia del PRI respecto de los recursos públicos se hizo particularmente evidente hacia la década de los setenta, cuando el conflicto entre el sector empresarial y el gobierno puso fin al financiamiento privado de las campañas. A partir de 1991 el PRI retorna a este tipo de prácticas. L.J. Garrido, "Reform of the PRI" y J. Peschard, "El PRI: una descentralización dirigida", *Estudios Políticos*, octubre-diciembre de 1991.

<sup>22</sup> Rafael Segovia, "El fastidio electoral", en Loaeza y Segovia (comps.), *La vida política mexicana...*, *op. cit.*; A. Martínez y M. Merino, "México en busca de la democracia", separata, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales; Peter Ward, "Social Welfare Policy and Political Opening in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 25, parte 3, octubre de 1993.

sistema político. Sin embargo, el avance de la reforma económica y del proceso de liberalización política afectó de forma importante su funcionamiento. Si bien los primeros síntomas del debilitamiento de las bases de apoyo del régimen, y de la posibilidad de conflicto entre el gobierno y una sociedad cada vez más compleja, surgen con el movimiento estudiantil de 1968, la reforma política iniciada durante la administración lopezportillista (1976-1982) permitió contener este proceso. No obstante que la explosión política de las clases medias puso al descubierto uno de los flancos vulnerables del régimen, la liberalización política prosiguió en forma flexible y ordenada.<sup>23</sup>

Con De la Madrid (1982-1988) no sólo la liberalización política entró en un *impasse*, sino que fue desplazada por el programa de “renovación moral de la sociedad”, destinado a restablecer la confianza pública. Pero, el impacto de la reforma económica y el avance del Partido Acción Nacional (PAN) en el norte del país obligaron al gobierno a considerar una nueva reforma electoral.<sup>24</sup>

La elección presidencial de 1988 mostró nuevamente los límites de una estrategia de cambio gradual y de apertura política limitada, en un contexto dominado por programas de ajuste y estabilización. Aun-

<sup>23</sup> La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), de 1977, buscó confinar y contener los conflictos políticos mediante la apertura de nuevos canales de participación; véase K. Middlebrook, “Political Liberalisation in an Authoritarian Regime”, en G. O’Donell, P. Schmitter y L. Whitehead (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, Ultimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986; R. Segovia, “Modernization and Political Restoration”, en E.W. Butther y J.A. Bustamente (eds.), *Sucesión Presidencial. The 1988 Presidential Election*, Boulder, Westview Press, 1991; J. Woldenberg, “El proceso electoral en México en 1988 y su secuela”, en M. Alcántara y A. Martínez (eds.), *México frente al umbral del siglo XXI*, Madrid, Siglo XXI.

<sup>24</sup> Los cambios introducidos en 1982 privilegiaron la contención de la protesta electoral y el reforzamiento del régimen, relegando a un segundo plano el encauzamiento ordenado de la creciente competencia política. La aparente manipulación de las elecciones en varios estados del norte despertó sospechas sobre la vocación democrática del presidente. La posterior reforma de 1986 siguió la misma lógica al tratar de apuntalar la hegemonía priísta mediante la introducción de la fórmula de representación proporcional en la Comisión Federal Electoral. Buena parte de dichas reformas, destinadas a la conducción del cambio gradual, con frecuencia fueron justificadas sobre la base de la estabilidad. Véase J. Molinar, “Las vicisitudes de una reforma electoral”, en Loaeza y Segovia (eds.), *La vida política mexicana en la crisis, op. cit.*, pp. 34-5; J. Cárdenas, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos*, México, FCE, 1992, pp. 168-170; J.A. Crespo, “Crisis económica, crisis de legitimidad”, en Bazdresch, S. Loaeza y N. Lustig (comps.), *México, auge, crisis y ajuste*, México, FCE, p. 30, y en el mismo volumen S. Loaeza, “Delamadridismo: la segunda modernización mexicana”.

que la recuperación electoral del PRI en 1991 parecía augurar el retorno del partido hegemónico, en la práctica no pudo eclipsar la vitalidad y el avance de la oposición y los consecuentes cambios en el poder relativo de los principales actores políticos. Estos fueron cambios estructurales de una enorme importancia para la escena política. En efecto, en la medida que la apertura se convirtió en el principal objeto de disputa entre el régimen y los partidos de oposición, el control de la élite política sobre el proceso de liberalización fue cada vez más cuestionado.<sup>25</sup>

A partir de 1990, la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) desplegó su estrategia de cambio político gradual explícitamente subordinada a los requerimientos de la reforma económica.<sup>26</sup>

Esa estrategia tendió a apoyarse en políticas de "administración de la crisis", al igual que en decisiones *ad hoc* y de corto plazo, cuyo propósito principal fue la preservación del *statu quo*.<sup>27</sup> Aunque la recuperación del PRI durante las elecciones de 1991 y, sobre todo, el resultado de las elecciones de 1994 reflejaron el éxito de la estrategia salinista, la consolidación de los partidos de oposición, especialmente el PAN, al igual que el surgimiento de nuevos actores como Alianza Cívica fueron un hecho palpable.<sup>28</sup> Como había ocurrido en elecciones previas, la

<sup>25</sup> El principal objetivo de los procesos de liberalización ha sido reforzar el régimen autoritario dotándolo de una "cara humana". Sin embargo, no siguen una secuencia lógica, suelen verse acompañados de inestabilidad y pueden incluso ser revertidos. Aunque la distinción entre una "liberalización acelerada" y la transición democrática es tenue, en la segunda las instituciones suelen ser objeto de negociación, lo que indica la dificultad del régimen para relegitimarse mediante la propia liberalización. Véase S. Mainwaring, O'Donnell y S.J. Valenzuela (comps.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992; G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986; Orme John, "Dismounting the Tiger: Lesson from Four Liberalizations", *Political Science Quarterly*, vol. 103, núm. 2, verano de 1988; S. Huntington, "How Countries Democratise", *Political Science Quarterly*, vol. 106, núm. 4, 1991-1992.

<sup>26</sup> M.A. Centeno, *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, Pennsylvania, Pennsylvania State University, 1994, p. 224.

<sup>27</sup> Si bien es cierto que el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales ofreció una respuesta parcial a las demandas de la oposición, dicho documento también puso nuevos obstáculos a la competencia política. De particular importancia fue la nueva fórmula para la integración de la Cámara de Diputados y las restricciones a la nominación de candidatos comunes. Cárdenas, *Crisis de legitimidad y democracia*, *op. cit.*; Peschard, "El PRI...", *op. cit.*; y J. Molinar, "Renegotiating the Rules of the Game". Mimeo.

<sup>28</sup> Sobre Alianza Cívica véase la contribución de Sergio Aguayo en *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 2, abril de 1995.

oposición dio muestras de su capacidad para sortear las restricciones electorales. Más aún, el impacto de la reforma económica y de la apertura política no sólo alentó el desarrollo de una oposición vigorosa, sino que reforzó la competencia partidista ensanchando de esta manera las fronteras de la competencia política. La combinación de estos tres procesos terminó por abrir fisuras en el monopolio de poder del régimen. Pero además, los costos de la estrategia gradualista en términos de viabilidad de las reglas e instituciones diseñadas durante el periodo de la hegemonía priista y, en consecuencia, de la estabilidad del régimen, fueron apareciendo en forma dramática a medida que el sexenio llegaba a su fin.

La apertura de negociaciones para un acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá complicó aún más el panorama, ya que incorporó nuevos actores y vínculos externos a la vida política mexicana poniendo fin al periodo del "aislamiento espléndido" de la hegemonía priista. Si bien es cierto que el TLC no introdujo compromisos formales respecto a estándares democráticos y de respeto a los derechos humanos, el proceso de negociación –incluidos los acuerdos paralelos– y de ratificación del tratado dio lugar a cambios importantes en las prácticas y estrategias de los principales actores políticos.<sup>29</sup> En efecto, estos actores recurrieron con una frecuencia inusitada al Congreso estadounidense, y a foros académicos en Estados Unidos, Canadá y Europa con el fin de hacer públicos sus objetivos y establecer nuevas alianzas. A la vez que el gobierno mexicano concentraba sus baterías en el cabildeo en Washington, los partidos de oposición de-

<sup>29</sup> En 1962 el reporte Birkelbach introdujo como requisito indispensable para la adhesión a la hoy Unión Europea el compromiso formal con la democracia. La tendencia que apunta hacia una transferencia de la soberanía del territorio a la población comenzó con la exclusión de España de la Organización de Naciones Unidas y llegó a su apogeo con Sudáfrica. Aunque el apoyo internacional a la democracia puede ser fácil presa de manipulaciones y dobles estándares, el derecho internacional moderno ha buscado reconciliar el principio de soberanía con los derechos humanos. Véase L. Whitehead, "International Aspects of Democratization", en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule*, *op. cit.*; del mismo autor, "Democracy by Convergence in Southern Europe: A Comparative Politics Perspective", en G. Pridham (comp.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Leicester, Leicester University Press, 1991; A. Roberts, "Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights", *International Affairs*, vol. 69, núm. 29, 1993; y J. Chipman, "The Future of Strategic Studies: Beyond Ever Grand Strategy", *Survival*, vol. 34, núm. 1, primavera de 1992.

nunciaban las prácticas autoritarias del régimen en el Congreso, las universidades y los medios de comunicación estadounidenses.<sup>30</sup> Sin duda, esto constituyó un cambio fundamental en favor de la democracia y el respeto a los derechos humanos, y en relación al aislamiento que tradicionalmente había gozado el régimen priista ante las presiones internacionales.

No obstante los esfuerzos de Salinas por graduar y controlar el cambio político, la apertura y la internacionalización de la política interna minaron la capacidad del sistema para responder, simultáneamente, tanto a las demandas de los nuevos actores como a las de aquellos miembros de la familia priista que habían sido afectados por la nueva dinámica. Esta situación dio lugar a un proceso sumamente complejo, mediante el cual el régimen buscó apaciguar a la oposición sin amenazar ni erosionar con ello sus propias bases de apoyo. Sin duda, el TLC se convirtió en una pieza importante en este proceso, ya que entró en los cálculos del gobierno e influyó en su decisión de conceder algunas victorias a la oposición, con el fin de allanar el camino de las negociaciones.

La herencia fundamental de este proceso fue, por un lado, la erosión de las reglas y el debilitamiento de las instituciones que en el pasado encauzaron y ordenaron el comportamiento político de los diversos actores, por el otro, el surgimiento y consolidación de nuevos participantes políticos con claras connotaciones para la distribución existente del poder. La combinación e interacción entre el TLC y el conflicto en Chiapas hizo evidente la internacionalización de la política mexicana. Esta coyuntura modificó el peso relativo de los diferentes actores, situación que rápidamente aprovecharon los partidos políticos de oposición para reabrir la agenda de reforma electoral e introducir cambios importantes en la autoridad electoral federal. Sin embargo, y pese a los acuerdos alcanzados en este terreno, la negociación de tres diferentes paquetes de reformas electorales durante el periodo

<sup>30</sup> Esta tendencia se inició en 1986 con las denuncias panistas en contra del fraude electoral y prosiguió con la gira de Cárdenas por Estados Unidos en 1988. Si bien el factor estadounidense había influido en anteriores sucesiones presidenciales, el peso alcanzado por este factor en 1993 no tenía precedentes. Bulmer-Thomas *et al.*, *Mexico and the North American Free-Trade Area*, Londres, IIAS-McMillan, 1994; D. Douglas "Internationalised Domestic Politics in Latin America", 1993, mimeo.; S.P. Weingarten, "Observations of a US Labour Unionist and Former US Reporter in Mexico", *US-Mexico Law Journal*, vol. 1, núm. 1, 1993; L.J. Garrido, "Three Sad Tigers", *La Jornada*, 15 de diciembre de 1993.

de Salinas puso en evidencia la carencia de reglas legítimas que pudieran llegar a sustituir el viejo armazón.<sup>31</sup>

#### REGLAS E INSTITUCIONES EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

La disciplina en el interior de la élite gobernante, y más específicamente en el interior del PRI, fue una de las primeras víctimas del proceso de reforma económica y de la liberalización política. Desde décadas anteriores, el impacto negativo de la “alianza distributiva” sobre la disciplina se había hecho patente en la expansión irracional de la administración pública y el surgimiento de feudos en el aparato del Estado. Pero la lógica de la eficiencia administrativa que imperó a partir de la década de los setenta terminó por abrir dos fisuras en los cuadros priistas.<sup>32</sup> La acelerada expansión del sector público con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la puesta en marcha de la política social, por medio de la red de agencias federales, complicó de manera importante las tareas del partido y su control sobre los recursos públicos. Además, el proceso de liberalización política, iniciado hacia mediados de los años setenta, representó una amenaza adicional para los privilegios de los que tradicionalmente había disfrutado el partido. Las diferencias entre la vieja guardia priista y la nueva élite tecnocrática, y entre los cuadros federales y estatales, pronto salieron a la superficie. Como resultado, aquellos que vieron amenazadas sus posiciones y el predominio sobre la selección de candidatos, buscaron entorpecer el proceso de reformas. Síntomas de resistencia fueron particularmente claros tanto en el sector obrero como entre algunos gobernadores y

<sup>31</sup> Aunque el peso de algunos de estos actores (como las organizaciones no gubernamentales) y la viabilidad de alianzas transnacionales dependa de contingencias como el TLC o el conflicto en Chiapas, la consolidación de los partidos de oposición, en particular el PAN, es hoy un hecho indiscutible. Véase Molinar, “Renegotiating the Rules of the Game”, *op. cit.*

<sup>32</sup> Las políticas derivadas de la “alianza distributiva” no sólo contribuyeron a la politización del aparato del Estado, sino que también fueron responsables de algunas de las inconsistencias de la política económica. Entre 1956 y 1972 el total de jefes de departamento se incrementó 144%. Incluso durante el periodo de ajuste, si bien los salarios públicos disminuyeron, el empleo en este sector, de hecho, aumentó de 1 884 800 personas, en 1982, a 2 160 200 en 1987. Kaufman y Purcell, “State and Society”, *op. cit.*, y M.V. Murillo, “The End of Pactism and Labour Quiescence? Continuity and Change in Mexican Labour Politics”, mimeo., 1995.

caciques locales,<sup>33</sup> y si bien estas muestras de indisciplina fueron pronto acalladas con los recursos liberados por el *boom* petrolero, la calma resultaría efímera.

El ajuste económico que siguió a la crisis de la deuda de 1982 ejerció nuevas presiones sobre la capacidad del PRI para desempeñar en forma eficiente sus principales funciones. La crisis fiscal del Estado no sólo amenazó a la burocracia, sino también los recursos disponibles para la “alianza distributiva”.<sup>34</sup> A medida que la competencia electoral se fortaleció y las restricciones financieras fueron entorpeciendo y obstruyendo las viejas prácticas clientelares, las tensiones dentro del partido se agudizaron. El principio de negociación resultó marginado, y el control del Ejecutivo sobre el partido aumentó en forma considerable, y la competencia dentro del PRI tendió a ajustarse. El partido gobernante había experimentado escisiones en el pasado pero, en la práctica, éstas habían sido contenidas o cooptadas. La división de 1987 y su posterior reagrupación en un nuevo partido no tenía precedente. Fue inusitado el impacto de la recesión económica y de las frustradas expectativas de las clases medias en la escena electoral, factores que contribuyeron al desarrollo y posterior consolidación de la oposición.<sup>35</sup>

El desempeño insatisfactorio del PRI en las elecciones de julio de 1988 llevó a Salinas a declarar el fin del partido único.<sup>36</sup> Dicha declara-

<sup>33</sup> Middlebrook, “Political Liberalisation”, *op. cit.*; Segovia, “Modernisation and Political Restoration”, *op. cit.*; Peschard, “El PRI”, *op. cit.*; Ward, “Social Welfare y J. Klesner, “Realignment or Dealignment? Consequences of Economic Crisis and Restructuring for the Mexican Party System”, en Cook, Middlebrook y Molinar (comps.), *The Politics of Economic Restructuring*, *op. cit.*

<sup>34</sup> El ajuste económico tuvo un impacto negativo sobre el gasto público, el cual experimentó una caída de cerca de 6.8% entre 1983 y 1988. La única excepción fue el servicio de la deuda interna y externa. En ese periodo el gasto social se contrajo en cerca de 33% y el gasto social per cápita se mantuvo relativamente estable hasta la puesta en marcha de Solidaridad. Por último, el número total de paraestatales pasó de mil 155 a 750 en 1988 y a cerca de 200 en 1993. Ward, “Social Welfare Policy”, *op. cit.*; y Nora Claudia Lustig, *Mexico: the Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution, 1992, p. 79.

<sup>35</sup> Desde 1982 estos sectores han desempeñado un papel clave en el proceso de cambio político. Soledad Loaeza Tovar, “El comportamiento político de las clases medias en la crisis”, en S. Loaeza y C. Stern (comps.), *Las clases medias en la coyuntura actual*, México, El Colegio de México, 1990.

<sup>36</sup> Las elecciones de 1988 fueron sin duda las más disputadas en la historia reciente. Tradicionalmente el PRI había obtenido cómodas mayorías. En las elecciones federales para diputados entre 1960 y 1985 éstas se ubicaron entre 90% y 68.2%. En 1988 la caída en el voto en favor del PRI, de alrededor de 50.4%, parecía anunciar el fin de su



ción no sólo enfureció a más de un priista, sino que fue el prelude de un periodo particularmente difícil y confuso en el interior del partido. Durante la XIV asamblea, el presidente del PRI anunció la reforma democrática del partido cuya plataforma incluía el retorno a elecciones directas de candidatos. Esta decisión desató una competencia feroz por los 1 996 puestos de elección popular que serían disputados en 1991. Aunque el Comité Ejecutivo Nacional partidario intentó mantener el control bajo la fórmula, según lo expresara su presidente Luis D. Colosio, de “una democracia sin excesos” reduciendo el número de elecciones directas a sólo dos gubernaturas, la indisciplina fue la nota dominante en las elecciones de Guanajuato, Campeche, Colima y Nuevo León. Estos procesos electorales estuvieron caracterizados por polarización, división y creciente confrontación entre las élites locales y federales, produciéndose también defecciones e incluso la migración manifiesta hacia otros partidos, en algunos casos.<sup>37</sup>

Si bien Salinas intentó debilitar los sectores partidarios internos al reemplazar el Consejo Nacional, fragmentando su representación en el nuevo Consejo Político Nacional, el retorno a la fórmula de candidatos de unidad para el Poder Legislativo y la Asamblea de Representantes de la capital en 1991 llevó a los sectores a demandar de nuevo sus respectivas cuotas de poder.<sup>38</sup> Sin duda, el presidente logró mantener el control en este proceso que, sin embargo, tuvo altos costos en términos de unidad y disciplina. Si el anuncio del fin del partido único había sido interpretado como una violación de las reglas del juego, la puesta en marcha del programa de ‘Solidaridad profundizó la confu-

---

hegemonía. Aunque este declive fue particularmente claro en las zonas urbanas, y tendió a agudizarse con la crisis, no dio lugar a un verdadero realineamiento electoral. Klesner, “Realignment of Dealignment?”, *op. cit.*

<sup>37</sup> Entre 1937 y 1950 la práctica de elecciones directas se mantuvo vigente. Para un recuento detallado de las elecciones de 1991 véanse Garrido, “Reform of the PRI”, *op. cit.*; R. Hernández, “Inestabilidad política y presidencialismo en México”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 10, núm. 1, invierno de 1994 y J. Molinar, “Political Perspectives on Mexico: Are Salinas and Democracy Compatible?”, en E.W. Butler y J.A. Bustamante (comps.), *Sucesión Presidencial. The 1988 Presidential Election*, Boulder, Westview, 1991.

<sup>38</sup> Las relaciones entre Salinas y la CTM estuvieron marcadas por el conflicto desde el destape. La participación de este sector en el total de las candidaturas priistas se redujo de 24% en 1984 a 15% en 1991. En ese año la CTM demandó 50 diputaciones y 9 senadurías. Aunque el CPN buscó en teoría una representación más equitativa de los sectores, en realidad propició su fragmentación en cinco centrales obreras, cuatro sindicatos nacionales y siete centrales campesinas. Garrido, “The Reform of the PRI”; *op. cit.*; Hernández, “Inestabilidad política”; *op. cit.*

sión entre las filas partidarias. A pesar de que en la plataforma priista para las elecciones de 1991 se había reivindicado el vínculo entre dicho programa y el partido de gobierno, el potencial desestabilizador del proyecto se convirtió en una nueva fuente de tensión en el interior del PRI. La flamante política de asignación social, con su destacada importancia en la restauración del equilibrio entre autoridades y comunidades, fue visualizada como una amenaza más para el "populismo distributivo".<sup>39</sup> Los rumores acerca de los planes de Salinas de crear un nuevo partido con base en los 100 mil comités de Solidaridad despertaron sospechas y el temor de numerosos priistas.<sup>40</sup> Los cambios iniciados por el régimen de De la Madrid, en favor de un mayor control del aparato priista, se exacerbaban durante el nuevo sexenio. Esta tendencia se mostró con mayor claridad en 1993, una vez que Salinas hizo pública su decisión en pro del retorno a la estructura sectorial y de poner punto final a la reforma del partido. Los cambios efectuados pusieron en jaque la práctica ancestral de la negociación y, en consecuencia, la disciplina. De este modo, la tensión, la división y el desorden no sólo afectaron el aparato del partido, sino también se manifestaron en las relaciones entre el partido oficial y la élite gobernante.<sup>41</sup>

Es necesario aclarar, sin embargo, que la indisciplina no se redujo al ámbito de las relaciones entre la élite priista. Los acuerdos tácitos que en el pasado habían ordenado las relaciones entre el Estado y dos actores claves, la Iglesia y los empresarios, también experimentaron cambios importantes durante estos años. La expansión de la "economía pública" y la mayor movilidad del capital erosionaron en forma

<sup>39</sup> No obstante las limitaciones impuestas a la política social a lo largo de la década, el PRI y las organizaciones obreras vinculadas al partido continuaron administrando y otorgando los beneficios sociales. Esto fue particularmente claro en la asignación de viviendas. J. Fox, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, vol. 46, núm. 2, 1994, pp. 162-163; Ward, "Welfare Policy", pp. 623-625; Murillo, "The End of Pactism...", *op. cit.* y A. Guevara, "Poverty Alleviation in Mexico: The Socioeconomic Aspects of Pronasol", en Serrano y Bulmer-Thomas (comps.), *Rebuilding the State*, *op. cit.*

<sup>40</sup> La estrategia de Solidaridad resultó particularmente valiosa para identificar nuevos líderes. Sin embargo, el partido de ciudadanos nunca se materializó, en parte debido a los altos costos y la aparente volatilidad de la estructura de Solidaridad. Como ocurrió en los setenta, la afiliación individual fue reconocida formalmente, pero en la práctica dominó la afiliación colectiva. Véase Garrido, "Un partido sin militantes", *op. cit.*; Peschard, "El PRI", *op. cit.*, y Guevara, "Poverty Alleviation...", *op. cit.*

<sup>41</sup> Sobre las relaciones entre el partido y la élite tecnocrática véase Centeno, *Democracy within Reason*, *op. cit.*

gradual el pacto entre el Estado y el sector empresarial; pacto que terminó de resquebrajarse con la nacionalización de la banca de 1982. Los empresarios violentaron las reglas del juego, participaron directamente en política y ofrecieron un apoyo sumamente valioso al PAN,<sup>42</sup> aunque los esfuerzos de De la Madrid en favor de un acercamiento a los empresarios, aunque lentos y costosos, finalmente cristalizaron con la firma del pacto de estabilización de 1987. No obstante, el impacto del ajuste económico produjo importantes cambios en la élite empresarial lo que hizo imposible la restructuración del viejo acuerdo. Ahora, una nueva élite financiera vinculada a las casas de bolsa fue consolidando su posición, y el giro hacia una acelerada liberalización comercial terminó por fragmentar y polarizar a la comunidad empresarial. La anterior alianza, caracterizada por ser ampliamente inclusiva, fue abandonada y en su lugar surgió un nuevo convenio que benefició especialmente a los grandes empresarios y excluyó, en cambio, a los pequeños y medianos. Entre las principales consecuencias del nuevo pacto cabe mencionar dos: la creciente dependencia del Estado respecto a los propietarios del capital financiero móvil y el surgimiento de nuevas alianzas y coaliciones entre los perdedores y la oposición, en especial el PAN.<sup>43</sup>

De manera similar, el acuerdo tácito que durante décadas reguló las relaciones entre la Iglesia y el Estado fue oficialmente cancelado. No obstante el acento puesto en una supuesta reforma liberal, que otorgó a las asociaciones religiosas tanto derechos como obligaciones, las consecuencias de la reforma resultaron suficientemente claras. Sin duda, la regulación explícita de ciertas actividades que hasta hace algunos años sucedían en la clandestinidad, contribuyó a acrecentar el poder jurisdiccional del Estado,<sup>44</sup> aunque subsisten serias dudas acerca

<sup>42</sup> Blanca Heredia, "State-business Relations in Contemporary Mexico", en Serrano y Bulmer-Thomas (comps.), *Rebuilding the State*, *op. cit.*, Loeza, "Partido Acción Nacional and the Paradoxes of Opposition", en Harvery y Serrano (comps.), *Party Politics*, *op. cit.*; Sylvia Maxfield, "International Economic Opening and Government-business Relations", en Gentleman y Smith (comps.), *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, Centre for US-Mexican Studies, 1989.

<sup>43</sup> Si bien el pacto logró sortear la debacle de diciembre, a principios de enero de 1995 los pequeños y medianos empresarios vinculados a la Coparmex amenazaban con salir a las calles y echar a andar tácticas de resistencia civil. Véase Heredia "State-business Relations", *op. cit.*; y *Oxford Analytica. Latin America Daily Brief*, 28 de marzo, 1995.

<sup>44</sup> Para un análisis de esta reforma véase R. Blancarte, "Church-state Relations: From Debate to Disarray", en Serrano y Bulmer-Thomas (comps.), *Rebuilding the State*, *op. cit.*

de la voluntad o capacidad de éste para hacer cumplir la ley en este ámbito. No sólo la reciente experiencia en Chiapas parece haber confirmado estos interrogantes, también resulta difícil suponer, por ejemplo, que la nueva legislación contribuirá a mantener en pie la alianza entre la Iglesia y el Estado cuando ambos se vean obligados a discutir viejos y espinosos asuntos como el control de la natalidad.

Las reglas no escritas que en el pasado ordenaron y regularon las relaciones entre México y Estados Unidos también fueron objeto de considerable influencia que, a su vez, dieron lugar a importantes cambios. La vieja práctica del disentiimiento fue abandonada en medio de tensiones cada vez mayores, para dar paso a la subordinación y el alineamiento en asuntos de política exterior en función de los objetivos del TLC. No obstante la ausencia de una "cláusula democrática", el TLC dio lugar a una mayor interacción entre los sistemas políticos de ambos países como lo demostrarían primero Chiapas y la elección presidencial de agosto de 1994, y posteriormente el rescate financiero de 1995. Sería difícil negar que el diseño, la negociación y la posterior asignación de dicho paquete reforzó la atención y vigilancia del gobierno estadounidense sobre México. De modo semejante, el compromiso mostrado por la administración del presidente Clinton con respecto al rescate de México fue, en buena medida, resultado del grado de interdependencia que hoy subyace en ambas economías.<sup>45</sup>

Uno de los rasgos distintivos del presidencialismo mexicano ha sido, sin duda, la relación paradójica entre el inmenso poder depositado en la figura del presidente y su enorme fragilidad hacia el final del ciclo sexenal. Salinas, sin embargo, llevó el poder presidencial a niveles inusitados, forjando su liderazgo y legitimando su gobierno a partir de las amplias prerrogativas del presidencialismo mexicano. Su proclividad a

<sup>45</sup> Aunque la división de los costos fue claramente asimétrica y México se vio obligado a pagar un alto precio político y económico, el paquete también implicó sacrificios para el gobierno estadounidense. En febrero de 1995, Clinton se vio forzado a eludir al congreso, en virtud de la parálisis provocada por el debate sobre el rescate y el resurgimiento de sentimientos antimexicanos. Si bien la tensión distó mucho de los niveles que dominaron la relación bilateral en los ochenta, diversos factores —como la propuesta 187 de California, el aumento en el número de personas a las que se les negó la entrada (26% entre junio y octubre de 1995) y el narcotráfico— son indicadores del potencial del conflicto. Véase *Oxford Analytica. Latin America Daily Brief*, 1 y 6 de febrero, 21 de julio y 9 de agosto de 1995. Para un análisis de la crisis y la respuesta de la administración de Zedillo ante la misma, véase Agustín Carstens y Moisés Schwartz, "Mexico's Economic Programme Achievements and Challenges", en Serrano y Bulmer-Thomas (comps.), *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, *op. cit.*

concentrar y monopolizar el poder no sólo lo distanció de sus predecesores, sino que lo llevó a desafiar constantemente las reglas y convenciones de la clase política. De esta manera, tras iniciar su periodo con un alto déficit de legitimidad, Salinas logró legitimar su gobierno, aunque mediante una serie de prácticas que pronto se convirtieron en un “ataque frontal al propio sistema que lo había llevado al poder”.<sup>46</sup> Si bien la remoción de gobernadores siempre había sido una prerrogativa del presidente de turno, la preferencia de Salinas por las soluciones de “administración de la crisis” condujeron a una situación sin precedentes. Para el final del sexenio, 17 de un total de 32 gubernaturas estaban en manos de gobiernos interinos.<sup>47</sup> Algunos de estos procesos se vieron acompañados por negociaciones discrecionales que cedieron el gobierno interino a miembros de la oposición, específicamente al PAN. Estos procesos apuntaban hacia una transformación radical en el papel tradicional del presidente. Si hasta entonces sus funciones de mediación se habían limitado a la clase priista, en donde era considerado árbitro supremo, luego, éstas se ampliaron. El presidente se vio obligado cada vez más a mediar entre las relaciones de tres actores bien diferenciados: la oposición, el gobierno y el partido oficial. Las transformaciones realizadas provocaron el descontento priista, alentando el uso de tácticas desestabilizadoras encaminadas a reforzar el poder de los diferentes actores en la mesa de negociación. Las movilizaciones reguladas del pasado fueron sustituidas por ofensivas populares cuyo objetivo último era o bien privar a la oposición de una victoria electoral, o forzar al gobierno y a su partido a aceptar supuestos triunfos en determinadas elecciones.<sup>48</sup>

El estilo personal de Salinas desafió las reglas y convenciones tradicionales, exacerbando las tendencias que habían erosionado su capacidad y, en consecuencia, minado uno de los pilares del régimen: la disciplina de la clase política.<sup>49</sup> A medida que las movilizaciones populares se

<sup>46</sup> Knight, “State Power and Political Stability”, *op. cit.*, p. 45; Centeno, *Democracy within Reason*, *op. cit.*, p. 25; y Hernández, “Inestabilidad política”, *op. cit.*

<sup>47</sup> Hernández, “Inestabilidad política”, *op. cit.*, pp. 204-210, y *La Jornada*, 2 y 6 de diciembre de 1993.

<sup>48</sup> La relación entre la protesta popular y las reformas legislativas, aunque relativamente positiva en las democracias avanzadas, no es clara en el caso de los países en desarrollo. Las movilizaciones no sólo son susceptibles de ataques represivos, sino también de enfrentar contraprotestas movilizadas por las propias autoridades. Maguire D., “Protesters, Counterprotesters and the Authorities”, *Annals*, AAPSS, núm. 528, julio de 1993; y O’Donnell G., “Transitions, Continuities and Paradoxes”, en Mainwaring, O’Donnell y Valenzuela (comps.), *Issues in Democratic Consolidation*, *op. cit.*

<sup>49</sup> Las reformas de los artículos 127 y 130, así como su aparente coqueteo con la

intensificaron y la oposición avanzó, las fracturas y el faccionalismo en el interior de la familia priista se hicieron evidentes.<sup>50</sup> Más aún, la fluidez en la circulación de la élite partidaria entorpecida por el ascenso de la élite tecnocrática y el impacto del ajuste económico, ahora enfrentaba también la amenaza electoral de la oposición.<sup>51</sup> El avance de ésta, conjuntamente con la presencia de una sociedad más moderna que requiere una mayor responsabilidad sobre los actos y decisiones de gobierno, ha impuesto modestos, sí, pero importantes límites al patronazgo priista y al clientelismo estatal.<sup>52</sup> A medida que el PRI ha venido enfrentando obstáculos cada vez mayores, tanto en su acceso a puestos de representación popular como a los recursos públicos que en el pasado le permitieron mantener y ampliar sus bases electorales, ha visto minada su disciplina. En efecto, la creciente presión de sus opositores en favor de la regulación del financiamiento de las campañas electorales y su ofensiva en contra del uso de recursos públicos por parte del PRI, ha propiciado tensiones dentro del partido gobernante. El estado de Tabasco ha sido sin duda uno de los principales escenarios en donde la presión de la oposición ha provocado disenso e indisciplina en las filas priistas.<sup>53</sup>

---

posibilidad de la reelección y la posterior "resucitación" de Camacho, representaron un claro desafío a las reglas e instituciones.

<sup>50</sup> Esta tendencia es una característica de los procesos de liberalización que permite explicar los cambios en la distribución de poder entre los actores políticos. Al agudizarse el faccionalismo en la clase gobernante, surgen vacíos de poder que pueden ser aprovechados por la oposición. Véase Przeworski A., "The Comes of Transition", en Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela (comps.), *Issues in Democratic Consolidation*, *op. cit.*; y Huntington, "How Countries Democratise", *op. cit.*

<sup>51</sup> Aunque la división entre los tecnócratas y la vieja guardia priista se agudizó con Salinas, ambos permanecieron atrapados en una "interdependencia estratégica". Más aún, el dominio de los tecnócratas no ha permanecido inmune al contagio de viejas prácticas priistas. La singular toma de la Secretaría de Hacienda por Jaime Serra, a fines de 1994, no se diferenció mucho de los viejos métodos del partido. El despido masivo, la improvisación y el nombramiento de un nuevo equipo con poca experiencia en mercados financieros se pagó a un alto precio en diciembre de 1994. Para un análisis del ascenso de la élite tecnocrática, véase Centeno, *Democracy within Reason*, *op. cit.*

<sup>52</sup> A estas presiones sobre la responsabilidad pública, hay que añadir las que se derivan de la lógica de la eficiencia administrativa. Sin embargo, aunque en el pasado se establecieron formas embrionarias de un servicio civil en el Banco de México y la Secretaría de Relaciones Exteriores, no sólo no lograron tener un mayor impacto en la administración pública, sino que ese proceso ha sufrido una politización. Hasta ahora se ha desaprovechado la oportunidad de crear un servicio civil en sectores modernos de la administración pública como Bancomext o el PMI.

<sup>53</sup> Estas presiones obligaron al procurador general a tomar la decisión de investigar a miembros del PRI tabasqueño por aparentes violaciones a la legislación sobre financia-

La manifestación más dramática de esta “indisciplina” ha sido el resurgimiento de la violencia en el terreno de la competencia política. Más allá de la discusión sobre la posible implicancia de miembros del partido oficial en los asesinatos del candidato presidencial, Luis Donaldo Colosio (en marzo de 1994) y del secretario del partido, José Francisco Ruiz Massieu (en septiembre del mismo año), resulta claro que ambos acontecimientos perturbaron la tradicional fluidez de movilidad de las élites. El asesinato del candidato presidencial del PRI generó un vacío de poder que no sólo reavivó una feroz competencia política, sino que socavó las expectativas de muchos de aquellos que habían cerrado filas en torno a la figura de Colosio. A lo largo del sexenio, los síntomas de violencia fueron particularmente visibles en el campo de la oposición, más concretamente del PRD, en donde el número total de víctimas superó las 200 personas. Por último, la masacre de Guerrero en junio de 1995 ha puesto en evidencia el uso indiscriminado del monopolio estatal de la violencia para propósitos de control político.<sup>54</sup>

Si bien es cierto que el principio de supremacía civil se ha mantenido intacto, hacia el final del sexenio el potencial de conflicto en las relaciones entre civiles y militares se manifestó con toda claridad. El levantamiento en Chiapas en enero de 1994 trajo de nuevo a la superficie los conflictos habituales que han acompañado la división de tareas y responsabilidades entre civiles y militares. Por otro lado, los efectos anticipados del TLC sobre la seguridad regional y la política mexicana cristalizaron en numerosas críticas internacionales respecto al comportamiento de las fuerzas armadas mexicanas en Chiapas. Además, y a pesar de que la institución militar se ha mantenido relativamente aislada de las vicisitudes del cambio político, el contexto particularmente dramático que acompañó la elección de 1994 despertó dudas en torno a su imparcialidad y neutralidad. Por último, aunque el principio de la supremacía civil permanece vigente, no sería aventurado pensar que la crisis de la devaluación de 1994 pudo haber afectado la percepción de los militares sobre la capacidad y competencia de la élite civil. Si bien es cierto que el resultado de las elecciones de agosto de 1994

---

miento de campañas durante las elecciones para gobernador de noviembre de 1994. *Oxford Analytica. Latin America Daily Brief*, 14 y 22 de agosto de 1995; y Molinar, “Renegotiating the rules of the Game”, *op. cit.*

<sup>54</sup> De acuerdo con las cifras oficiales del PRD, el número total de miembros del partido asesinados durante el sexenio de Salinas superó los 200. En Guerrero, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha levantado denuncias en contra de miembros de la policía judicial del estado por el asesinato de 17 campesinos.

dio legitimidad al gobierno de Ernesto Zedillo y contribuyó a estabilizar, al menos temporalmente, la regla priista de la supremacía civil, es importante tener en consideración que en México no existe aún un control civil "objetivo". De modo semejante no resulta descabellado pensar que el proceso de transición a la democracia podría tener connotaciones importantes para el pacto cívico-militar.<sup>55</sup>

En los últimos años hemos podido observar algunos cambios institucionales en la esfera de los poderes Judicial y Legislativo. Si bien la subordinación de ambos al Ejecutivo se mantiene, y la penetración del PRI en los dos espacios es aún considerable, estas instituciones también han resultado afectadas por los procesos que hemos analizado en este ensayo. El Poder Legislativo ha experimentado el impacto de una oposición más vigorosa y durante la legislatura 1988-1991, la oposición mantuvo el control sobre 240 de los 500 escaños disputados en la Cámara de Diputados y, por primera vez, el PRI no pudo contar de antemano con la mayoría necesaria para llevar a cabo cambios constitucionales. Aunque después, mediante mecanismos de "ingeniería electoral", el PRI lograría recuperar su hegemonía en el Congreso en 1991 y de nuevo en 1994, la presión mantenida por la oposición ha reactivado el Congreso, también la hegemonía priista en este órgano se vio alterada por el faccionalismo y la división dentro del propio partido. De igual manera, el objetivo panista de obtener la mayoría en el Congreso en las elecciones de 1997 podría tener importantes repercusiones para el funcionamiento del Poder Legislativo, y en el equilibrio y distribución del poder entre las tres ramas de gobierno.<sup>56</sup>

Por otro lado, las repercusiones que han tenido más de seis décadas de dominio priista en la vigencia del estado de derecho en México han sido ampliamente reconocidas. Aunque el Poder Judicial ha mostrado autonomía en ciertas áreas, la administración de justicia en Mé-

<sup>55</sup> Serrano, "The Armed Branch of the State", *op. cit.*

<sup>56</sup> Una de las explicaciones sobre la decisión de dar marcha atrás a la reforma del PRI durante la XIV Asamblea fue justamente el temor a perder el control sobre el Poder Legislativo. De la Madrid en algunas ocasiones enfrentó resistencias en este ámbito, situación que Salinas buscó evitar mediante mayorías artificiales, que a su vez fueron justificadas en función de las necesidades de la "gobernabilidad". Pero la sobrecarga de demandas no es la única acepción de este concepto en México. Para Whitehead la gobernabilidad remite a crisis políticas de vastas e inmanejables dimensiones, Véase Whitehead, "On 'Governability' in Mexico", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 1, núm. 1, octubre de 1981; Woldenberg, "El proceso electoral en México en 1988 y su secuela"; Hernández, "Inestabilidad política", *op. cit.*; y Moïnar, "Renegotiating the Rules of the Game", *op. cit.*



xico ha dependido en forma significativa de las decisiones presidenciales, situación que nos ayuda a explicar la brecha que existe entre el “estado legal” y el estado de derecho.<sup>57</sup> La administración de Salinas estuvo caracterizada por un alto grado de movilidad en la esfera del Poder Judicial y por un acelerado ritmo de reformas constitucionales (64 artículos de la carta magna). Además, la politización del Poder Judicial se vio acrecentada con el nombramiento de priistas retirados o “en tránsito” en la Suprema Corte de Justicia. La aparente ineficiencia del Poder Judicial en el manejo de los asesinatos de dirigentes políticos permitió manifestar un alto grado de descontento público no sólo por los abusos de poder, sino también con respecto a la corrupción y la ineficiencia que tradicionalmente han venido entorpeciendo el proceso de administración de justicia.<sup>58</sup> En respuesta a esta situación, desde su campaña Ernesto Zedillo se comprometió de manera explícita con la recuperación del estado de derecho. Pero no obstante la adopción de ciertas medidas positivas, sobre todo en lo que se refiere al nombramiento y selección de jueces idóneos, la decisión de la presidencia de “empacar” el Poder Judicial no hizo sino confirmar una vez más la preponderancia del ejecutivo sobre éste. No sorprende, pues, que la independencia del Poder Judicial, aquejado por viejos síntomas de politización, permanezca en duda. A pesar de las demandas de la oposición, la abstención de la Suprema Corte de Justicia con respecto a la legislación electoral que rigió los comicios en la capital de la república en noviembre de 1995 despertó nuevamente las sospechas sobre la independencia del recién reformado Poder Judicial.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> De acuerdo con Elizondo, el “estado legal” se refiere a aquellos ajustes en la ley cuyo propósito es adecuarla a actos y decisiones del Ejecutivo. Elizondo, “Constitutionalism and State Reform in Mexico”. Véase también González Oropeza, “The Administration of Justice”, *op. cit.*

<sup>58</sup> El año 1994 estuvo también caracterizado por una serie de reacciones espontáneas por parte de la sociedad civil, particularmente en el Distrito Federal, en contra de los abusos cometidos por miembros de los cuerpos policiacos. Un segmento importante de la población tendió a establecer vínculos entre las violaciones a la ley y la creciente inestabilidad. Véase Elizondo, “Constitutionalism and State Reform”, *op. cit.*; y González Oropeza, “The Administration of Justice”, *ibid.*

<sup>59</sup> Esta legislación fue resultado de decisiones que pueden definirse fácilmente como abuso de autoridad y que obstruyeron la participación directa de los partidos de oposición en dichas elecciones. *Oxford Analytica. Latin America Daily Brief*, 13 de julio y 1 de agosto de 1995. Véase también *Reforma*, 6 de noviembre de 1996.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA: RELACIÓN ENTRE LAS REGLAS  
E INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES

La relación entre normas e instituciones de carácter formal o informal fue sin duda estable y funcional durante un largo periodo, sin embargo, en los últimos años esta relación se ha vuelto cada vez más compleja.<sup>60</sup> Durante la etapa de hegemonía priista, la distribución del poder privilegió a la élite gobernante, e hizo posible la relación funcional entre reglas e instituciones formales e informales. La aparente armonía que acompañó la distribución de poder en aquel momento y las normas e instituciones entonces vigentes, tuvo por lo menos tres consecuencias importantes: en primer lugar, proveyó al régimen de un marco normativo; después, propició la relación funcional mencionada, y finalmente alentó a los actores políticos a actuar de conformidad con este marco institucional.<sup>61</sup>

En años más recientes, estas reglas e instituciones se vieron sujetas a innumerables influencias y las metas y objetivos, frecuentemente contrapuestos, de los actores y grupos que han participado en el proceso de apertura e internacionalización de la vida política, se han convertido en una fuente importante de tensiones. A lo largo de toda la última década, la creciente competencia electoral y la dura lucha política que ha caracterizado tanto las relaciones dentro de la élite gobernante, como entre ésta y la oposición, han repercutido sobre la estructura institucional del régimen. Dando como resultado que en los años más recientes, las reglas e instituciones que durante tanto tiempo demostraron un alto grado de compatibilidad han derivado en cada vez más disfuncionales. Como apuntara Segovia, las aparentes inconsistencias y contradicciones entre las reglas formales e informales respondían a una distribución de poder que, pese a todo, hacía posible su armonía y aseguraba su compatibilidad. Pero, a medida que la distribución del poder se fue modificando, se produjo un desfase entre estas dos formas de regulación, y los nuevos actores políticos han venido a activar las reglas formales, que simple y llanamente eran ignoradas en el pasado, observándose un aumento de tensiones en otros mecanismos de regulación de naturaleza informal. En consecuencia, muchos de las normativas que en el pasado demostraron un grado importante de viabilidad, hoy resultan costosas e ineficientes.

<sup>60</sup> Véase Segovia, "Tendencias políticas", *op. cit.*, p. 422.

<sup>61</sup> Whitehead, "The Peculiarities of 'Transition'", *op. cit.*

Bastan unos cuantos ejemplos para ilustrar la mayor complejidad en las relaciones entre reglas e instituciones formales e informales. La llegada de la oposición a las gubernaturas desde 1989 puso en evidencia la fragilidad de los mecanismos que hasta entonces habían regido las relaciones entre el centro y los estados. Particularmente sorprendente resulta el hecho de que las demandas de autonomía estatal no han sido, en modo alguno, privativas de los miembros de la oposición, por el contrario, la retórica de la autonomía de los estados también ha sido utilizada por gobernadores priistas en sus esfuerzos por contener, anular o revertir decisiones que les resultaban desfavorables, provenientes del centro.<sup>62</sup> De manera similar, la mayor insistencia ejercida por la oposición en favor del cabal cumplimiento de la nueva legislación que rige el financiamiento de los partidos, ha producido fuertes tensiones en el interior de las filas priistas. Por otra parte, las situaciones críticas que han aquejado al país en los últimos años han complicado de manera considerable el cumplimiento de reglas informales, a la vez que también parecen haber incrementado sus costos. Si bien es cierto que la capacidad de Salinas para nombrar a un segundo sucesor demostró de nueva cuenta el enorme poder del presidente, el uso de esta prerrogativa resultó sumamente complicado. En un contexto caracterizado por el declive del poder presidencial y el desencadenamiento de la competencia por la sucesión, la retórica de los principios priistas fue uno de los instrumentos en manos de miembros del partido que vieron revivir sus ambiciones políticas ante el inesperado vacío de poder.

Con el aceleramiento de la apertura económica y el proceso de integración internacional de la política del país, se produjo el surgimiento de nuevos actores políticos que fueron consolidando su posición y paralelamente, se agudizaron las fracturas y divisiones en el interior del régimen gobernante. A pesar de que el partido en el poder ha logrado mantener un control relativo sobre el proceso de cambio político, las modificaciones en la distribución del poder entre el PRI y los partidos de oposición, han otorgado a estos últimos una capacidad de veto que les permite obstruir, boicotear o incluso detener acciones políticas tanto del PRI como del propio gobierno. Sin duda la oposición goza hoy de un poder de censura que, aunque limitado, es significativo

<sup>62</sup> Tabasco fue de nuevo uno de los estados en donde esta tendencia fue mostrándose con toda claridad, a medida que se extendieron los rumores sobre negociaciones con el PRD que podían llevar a la remoción del gobernador.

y ha puesto en riesgo muchas de las reglas e instituciones que hemos analizado.<sup>63</sup> Una de las principales áreas en las que este poder de veto se ha venido ejerciendo concierne al control y uso por parte del PRI de los recursos del Estado. Por lo tanto, no sería sorprendente que los cambios producidos pudieran afectar aún más la distribución del poder entre los principales actores políticos.

No obstante su manifiesta inoperancia para reestablecer el equilibrio en el sistema, las viejas reglas e instituciones permanecen en pie, y es cuestionada su capacidad de mantener la estabilidad, por parte de los diversos actores políticos.

Los esfuerzos de la liberalización política para adecuar y ajustar el comportamiento de los actores políticos a las reglas e instituciones vigentes no parecen haber tenido el éxito deseado. A pesar de que las reglas del juego fueron sometidas a reformas cuidadosamente calculadas, las relaciones entre la élite gobernante y los nuevos actores políticos no han podido estabilizarse, y estos ajustes tampoco lograron reestablecer el orden en el interior de la coalición gobernante.<sup>64</sup>

Puede alegarse que las elecciones de agosto de 1994 fueron la evidencia más palpable de la vitalidad del PRI, pero es necesario señalar que el partido dominante no ha demostrado aún su capacidad para desempeñar el papel de "garante de un juego político abierto y ordenado" siendo incluso considerado como uno de los principales obstáculos.<sup>65</sup> Desde la perspectiva de las nuevas reglas e instituciones, el escenario parece igualmente impredecible. Sin duda, la principal herencia institucional de una década de liberalización política se puede advertir en

<sup>63</sup> Originalmente el PAN derivó este poder de veto de su alianza con el gobierno de Salinas y de la legitimación de la reforma electoral. Sin embargo, su desempeño durante la elección presidencial de 1994 y su victoria en las contiendas para la gubernatura en Jalisco, Guanajuato y Baja California, así como su avance en ciudades importantes como Aguascalientes, Veracruz y Puebla, han dotado de una base real a ese poder de veto. Para un análisis de estas elecciones, véase *Oxford Analytica. Latin America Daily Brief*, 13 de mayo y 14 de agosto de 1995.

<sup>64</sup> A pesar de que, durante buena parte del periodo de ajuste, la élite tecnocrática mantuvo una cierta autonomía con respecto a las presiones sociales y de algunos grupos de interés, este aislamiento no logró inmunizar la política económica de los efectos del faccionalismo "moderno" del PRI. Sobre las determinantes del ajuste económico véase Nelson J.M., *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, 1990.

<sup>65</sup> Giuseppe di Palma, "Establishing Party Dominance: It ain't Easy", en T.J. Pempel (comp.), *Uncommon Democracies. The One-party Dominant Regimes*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1990.

el terreno de las autoridades electorales. Aunque el avance del PAN en los últimos dos años ha sido de magnitud, todavía no queda claro si sus victorias electorales darán paso a nuevas y más normativas políticas que puedan influenciar para consolidar los cambios institucionales que se requieren en el camino de garantizar el orden y la estabilidad. Durante años, la opción del cambio gradual tuvo gran aceptación en México debido a sus supuestas ventajas de certidumbre y bajos costos en términos de inestabilidad y violencia. Empero, como este ensayo pretende demostrar, dicha opción no estuvo exenta de pagar un precio. De igual manera, muchos de los rasgos normalmente asociados con un ritmo de cambio político acelerado, como el que suele acompañar a los procesos de transición a la democracia, han venido apareciendo en la escena política mexicana. En cuanto a las supuestas ventajas de la estrategia gradualista, los acontecimientos que desembocaron en la debacle de diciembre de 1995 no hicieron sino cuestionar una de sus principales justificaciones. Como hemos visto más arriba, el cambio gradual no logró aislar la política económica de la turbulencia asociada a la lógica priista de la sucesión presidencial. En resumen, lo que la experiencia mexicana sugiere es que los costos de una "transición democrática" no necesariamente exceden a aquellos comúnmente asociados con el cambio gradual.