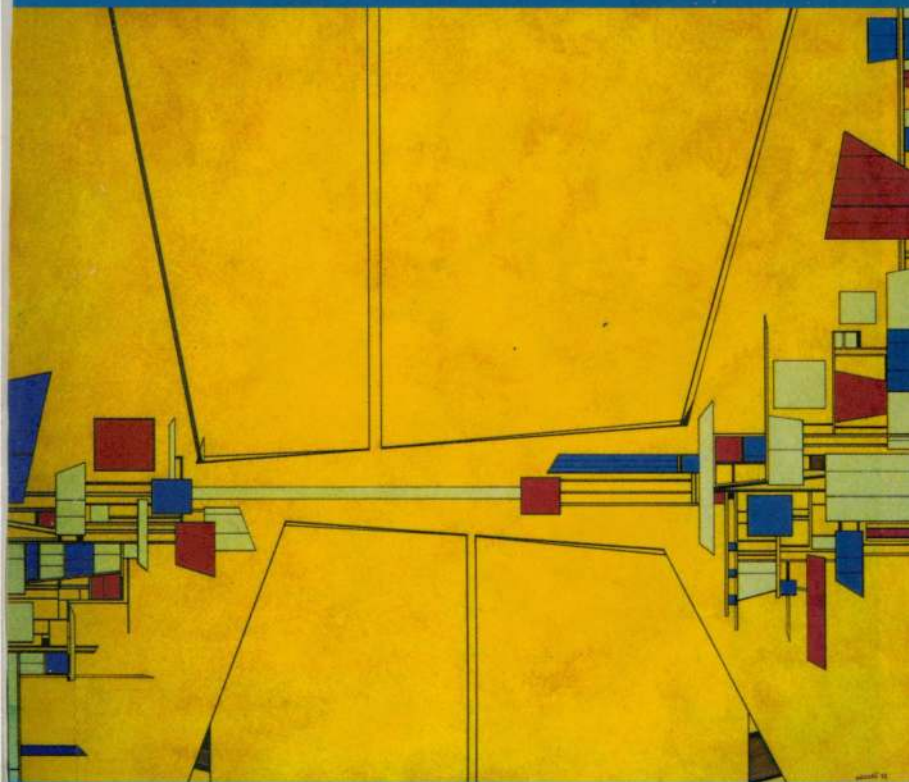


Camino a la democracia

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz
editor



EL COLEGIO DE MÉXICO

CAMINOS A LA DEMOCRACIA

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

CAMINOS A LA DEMOCRACIA

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz
editor



EL COLEGIO DE MÉXICO

321.40972

C183

Caminos a la democracia / Reynaldo Yunuen Ortega
Ortiz, editor. -- México : El Colegio de México,
Centro de Estudios Internacionales, 2001.
625 p. ; 21 cm.

ISBN 968-12-1011-5

1. Democracia -- México. 2. Democratización -- México.
I. Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, ed.

*El Centro de Estudios Internacionales agradece el apoyo financiero
de la Fundación Hewlett, que hizo posible la publicación de esta obra.*

Todos los artículos que forman el libro fueron objeto de dictamen.

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia

Primera edición, 2001

D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 968-12-1011-5

Impreso en México / Printed in Mexico

ÍNDICE

Agradecimientos	9
Introducción	11
<i>Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz</i>	

Primera parte CONSIDERACIONES TEÓRICAS

1. Los movimientos sociales y la transición a la democracia	23
<i>Anthony Oberschall</i>	
2. Los beneficios de las transiciones difíciles	59
<i>Gretchen Casper</i>	
3. ¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización	87
<i>Todd A. Eisenstadt</i>	

Segunda parte LA TRANSICIÓN EN MÉXICO

4. La resistencia al cambio	123
<i>Rafael Segovia</i>	
5. La incertidumbre en la prolongada transición mexicana: el Partido Acción Nacional y la aversión al riesgo	137
<i>Soledad Loaeza</i>	
6. Estabilidad política, aversión al riesgo y competencia electoral en transiciones a la democracia	177
<i>Jorge Buendía Laredo</i>	
7. Los empresarios en la transición política mexicana	209
<i>Carlos Alba Vega</i>	

8. Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana <i>Wayne Cornelius</i>	241
9. Tipos de transición: un estudio comparativo de España y México <i>Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz</i>	267
10. El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México <i>Ana Covarrubias</i>	323

Tercera parte

LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN EN UN CONTEXTO MÁS AMPLIO

11. Las transiciones prolongadas en las nuevas democracias africanas <i>Joel D. Barkan</i>	375
12. Consolidación y fracaso de la democracia: lecciones de Bangladesh y Pakistán <i>Steven I. Wilkinson</i>	401
13. Más allá de las elecciones democráticas: Indonesia se embarca en una transición prolongada <i>Michael Malley</i>	439
14. Protesta política y democratización en Corea del Sur <i>Junhan Lee</i>	485
15. La maquinaria electoral y la transición prolongada en Taiwán <i>Shelley Rigger</i>	519

Conclusiones <i>Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz</i>	547
---	-----

Post scriptum <i>Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz</i>	557
--	-----

Bibliografía	585
--------------	-----

Colaboradores	625
---------------	-----

AGRADECIMIENTOS

El libro que tiene el lector entre sus manos tuvo su origen en el seminario del mismo nombre organizado por el Centro de Estudios Internacionales. Aquí, queremos expresar nuestro agradecimiento a la directora del Centro, Celia Toro, por su apoyo y confianza a lo largo de todas las etapas necesarias para la elaboración del presente volumen. También agradecemos a Estrella Carmen Espiña Troitiño quien con gran profesionalismo llevó a cabo la tarea de traducir los artículos de: Anthony Oberschall, Gretchen Casper, Todd Eisenstadt, Wayne A. Cornelius, Joel D. Barkan, Steven I. Wilkinson, Michael Malley, Junhan Lee y Shelley Rigger.¹ La ayuda de Eduardo Martínez en la edición del libro, y de Lucila del Águila y Rodrigo Velázquez en la elaboración de la bibliografía, fue invaluable. Martha Elena Venier y Rebeca Barriga del Centro de Estudios Lingüísticos y Literarios siempre estuvieron dispuestas a contestar nuestras innumerables preguntas. Gloria Sánchez Amezcua transcribió con diligencia las dis-

¹ La versión en inglés de dichos textos, así como una traducción de los artículos de Soledad Loaeza y Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, aparecieron en la revista *Democratization*, vol. 7, núm. 3, otoño de 2000. El artículo de Rafael Segovia, en *Foro Internacional*, vol. XL, núm. 1, enero-marzo de 2000. Los artículos mencionados se publican con el permiso de ambas revistas.

tintas versiones de los capítulos. De la misma manera agradecemos los valiosos comentarios de los dictaminadores anónimos del libro. Finalmente, manifestamos nuestro reconocimiento a las fundaciones Hewlett y Konrad Adenauer cuyo apoyo hizo posible la organización del seminario y la publicación de esta obra.

INTRODUCCIÓN

En su ensayo sobre la historia de la “democracia” y su evolución como concepto, Russell Hanson afirma que vivimos en un mundo que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial está de acuerdo sobre la importancia y conveniencia de la democracia. Sin embargo, esto no siempre fue así. La hegemonía de la democracia ha sido el resultado de un proceso histórico.¹

Para Platón, “la democracia era un Estado en el cual los pobres, después de vencer a los ricos, a unos les dan muerte, a otros los destierran y a los demás les reservan equitativamente cargos de gobierno que, en este sistema, suelen otorgarse por sorteo”.² Así, “la democracia no era sólo una forma de gobierno de clase. Era el gobierno de la peor clase y por lo tanto doblemente censurable”.³ Entre Platón y Winston Churchill, para quien “la democracia es la peor forma de gobierno excepto todas las demás que se han intentado una y otra vez”,⁴ hay más de dos mil años de luchas a favor y en contra de la democracia.

¹ Russell L. Hanson, “Democracy”, en Terence Ball, James Farr y Russell L. Hanson, *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 68.

² Platón, *La República*, citado por Hanson, *op. cit.*, p. 70.

³ Hanson, *op. cit.*, p. 71.

⁴ Discurso de Winston Churchill ante la Cámara de los Comunes, 11 de noviembre de 1947, citado por Hanson, *op. cit.*, p. 68.

La democracia, sostienen McAdam *et al.*, es un régimen de “consulta protegida”, en el cual podemos distinguir cuatro dimensiones: la amplitud de la comunidad política, la igualdad entre los miembros de dicha comunidad en relación con los gobernantes, la fuerza de la consulta colectiva (elecciones) entre los miembros de la comunidad con el fin de elegir a los gobernantes, y la protección de los miembros de la comunidad política frente a la acción arbitraria de los agentes gubernamentales.⁵ Ésta es una concepción más amplia y, en mi opinión, más acertada sobre la democracia, que la definición minimalista de Joseph A. Schumpeter,⁶ desarrollada más tarde por Adam Przeworski, quien define la democracia como un sistema político en donde “los partidos pierden elecciones”.⁷ Las elecciones libres y equitativas son condición necesaria de la democracia, pero no condición suficiente. Ahora bien, como veremos, no existe una ruta o camino único a la democracia, sino múltiples.

La presente obra se originó en el seminario “Caminos a la democracia”, organizado por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México en mayo de 1999. Tres fueron los objetivos centrales del seminario y de las ponencias presentadas en el mismo. En primer lugar, contribuir a la discusión teórica sobre las transiciones a la democracia, enfatizando el papel que en éstas han desempeñado los partidos políticos y los movimientos sociales; en segundo lugar, analizar casos de transición a la

⁵ Véase Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, cap. 5, manuscrito, 1999, p. 8.

⁶ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1975.

⁷ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991, p. 10.

democracia que han sido poco estudiados por la literatura sobre el tema, y, por último, hacer un esfuerzo por comparar el caso mexicano con las experiencias de otros países. Las consecuencias de dichos procesos de transición han sido diversas: algunos países, como España, han pasado exitosamente del autoritarismo a la democracia; otros, como es el caso de México, aún se encuentran dentro de dichos procesos; finalmente, hay países, como Pakistán, que han regresado hacia regímenes autoritarios.

En la primera parte del libro, Anthony Oberschall estudia la relación entre los movimientos sociales y los procesos de democratización; para ello, desarrolla un modelo basado en la teoría de la acción colectiva que incluye, por un lado, factores estructurales o macrosociales, como el descontento, la ideología, la capacidad de movilización y la estructura de oportunidad, y por otro, un modelo de participación de los miembros de la oposición. Sobre esta base, Oberschall construye una explicación de la caída de los regímenes comunistas de Europa del Este en 1989. El modelo le sirve para explicar también los distintos resultados de las transiciones: el establecimiento de regímenes democráticos en Polonia, Hungría, Alemania Oriental y las repúblicas Checa y Eslovaca, frente a la desintegración de Yugoslavia y el fortalecimiento del nacionalismo serbio.

En el capítulo dos, Gretchen Casper busca responder a la pregunta: ¿por qué algunos países han tenido éxito en sus procesos de transición, mientras que otros han fracasado? Casper analiza tres factores que influyen en la transición. En primer lugar, el tipo de camino elegido por las élites autoritarias y por la oposición, en términos de dos estrategias: el conflicto o la negociación; en segundo lugar, el tipo de régimen autoritario que existía, y, por último, la duración de los procesos de transición. La autora llega a la conclusión de que los países que han pasado por

largos procesos de transición tienen mayores posibilidades de consolidar regímenes democráticos.

En el último artículo de esta sección, Todd Eisenstadt hace algunas propuestas teóricas sobre las transiciones prolongadas, subrayando la importancia de la arena electoral, en particular, la de los partidos de oposición en ese tipo de transiciones. Eisenstadt propone una clasificación de los partidos de oposición que incluye tres tipos: a) los que buscan la transición, b) partidos en busca de patronazgo y c) partidos antirrégimen.

La segunda parte del libro se centra en el estudio de la experiencia mexicana. Rafael Segovia destaca en su artículo la evolución del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los cambios en la sociedad mexicana, en términos del crecimiento de las clases medias y la consolidación del poder de la clase empresarial desde los años setenta. De acuerdo con Segovia, al lado de estos cambios sociales, el gobierno inició una serie de reformas que tendrían como consecuencia la ampliación de la participación y la competencia electoral en México. Segovia argumenta que, si bien las reformas política y electoral han avanzado, aún está pendiente la reforma del Estado.

Soledad Loaeza analiza el papel del Partido Acción Nacional (PAN) en la transición a la democracia en México. La tesis central de su artículo es que el PAN es un partido adverso al riesgo y, por tanto, prefiere el gradualismo político. Esta preferencia por el gradualismo ayudaría a explicar el comportamiento de Acción Nacional en momentos clave de la transición mexicana, como 1988, cuando la dirigencia del partido se distanció de su candidato —Manuel Clouthier, quien insistía en la resistencia civil— y aceptó la instalación del Colegio Electoral que calificó la elección presidencial. Esta preferencia por el gradualismo también ayudaría a explicar la ausencia de una gran alianza entre los partidos de oposición de derecha e izquierda.

En el capítulo seis, Jorge Buendía retoma el tema de la incertidumbre inherente a todo proceso de cambio político. La hipótesis central de Buendía es que las personas adversas al riesgo en México tienden a votar por el partido sobre el cual tienen mayor información, el PRI, y que esta percepción ayuda a explicar la estabilidad de las preferencias electorales. Sin embargo, conforme la oposición va obteniendo más triunfos en el ámbito local, los electores adquieren mayor información sobre el tipo de gobierno que ella representa y, de esta forma, la incertidumbre disminuye y se incrementan las posibilidades de triunfo de los partidos de oposición.

El tema de los empresarios y su papel en la transición política mexicana es el centro del análisis de Carlos Alba. Partiendo de un estudio histórico de la relación entre los empresarios y el Estado, Alba ve el cambio en la postura de los empresarios a partir del sexenio de Echeverría y, sobre todo, como consecuencia de la nacionalización bancaria en 1982. Desde 1983, los empresarios participarán ya no sólo como grupo de presión, sino también con candidatos a puestos de elección popular, en particular en las filas del Partido Acción Nacional. Sin embargo, la heterogeneidad del empresariado es indispensable para explicar sus distintas posturas y respuestas regionales frente al cambio político en México. Mientras varios empresarios engrosaron las filas del PAN, e incluso encabezaron el llamado *neopanismo*, otros más han ingresado al PRI y aun al PRD. A pesar de estos cambios, como afirma Alba, siguiendo a Furet, la preocupación central del empresariado mexicano continúa siendo el mercado, más que la construcción de la ciudadanía.

En contra de la tesis de que la descentralización del poder favorece la democratización en México, Wayne Cornelius afirma, en el capítulo ocho, que el creciente poder de los gobiernos estatales puede convertirse en un obstáculo

para completar la transición a la democracia. A partir de cinco conflictos entre los gobiernos estatales y el federal, durante la administración del presidente Zedillo, Cornelius ilustra la forma en la cual, los poderes locales opuestos al control presidencial, son un elemento clave para explicar la prolongación de la transición democrática.

En mi contribución a este volumen hago una comparación entre los procesos de democratización en España y México. En el ensayo argumento que para entender los distintos tipos de transición es necesario estudiar no sólo la interacción entre las élites, sino también la movilización desde abajo que precede a los procesos de democratización, así como los distintos niveles de institucionalización de los regímenes autoritarios. Finalmente, sostengo que, mientras en España el PSOE se convirtió en una alternativa de gobierno, en México la estructura y la fortaleza del régimen habían limitado hasta las elecciones del 2 de julio de 2000 las posibilidades de alternancia, así como de una transformación completa del régimen autoritario en una democracia.

En el capítulo diez, Ana Covarrubias aborda un tema poco estudiado en la literatura sobre la transición en México: el papel de los factores internacionales. La autora analiza la influencia de tres actores principales: los Estados Unidos, los organismos internacionales y los grupos transnacionales, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos. El argumento central de Covarrubias es que, si bien los factores internacionales no han sido la causa del cambio político en México, sí lo han acompañado. Mención aparte merece el tema de los derechos humanos, área en la cual la influencia de las ONG sobre el gobierno mexicano ha sido más evidente.

En la tercera parte del libro, se examinan los procesos de transición política en otras regiones del mundo. Joel D. Barkan estudia seis países africanos: Sudáfrica, Ghana,

Kenia, Tanzania, Uganda y Zambia, enfatizando siete condiciones estructurales que han moldeado tanto la vida política como las transiciones en África. Estas condiciones son: la experiencia de un régimen colonial, la fragilidad de la situación económica, el carácter agrario de las sociedades, la diversidad étnica y lingüística dentro del territorio de los estados, el tamaño de los aparatos estatales que son la fuente de empleo de las clases medias, el patrimonialismo en términos de autoridad y forma de gobierno, y, por último, la vulnerabilidad de los regímenes autoritarios frente a las presiones externas. Debido a estos factores estructurales, la hipótesis de Barkan es que en África, a diferencia de países como Corea del Sur, Taiwán o los latinoamericanos, es muy difícil distinguir entre los procesos de transición y consolidación de la democracia, que, en realidad, son procesos simultáneos. Como consecuencia de las limitaciones estructurales, Barkan argumenta que la transición en África depende del surgimiento de una nueva élite política, como en Sudáfrica.

En el capítulo doce, Steven I. Wilkinson compara los casos de Bangladesh y Pakistán; su argumento central es que, a pesar de las similitudes entre los dos países, tres factores fueron clave en el éxito de la transición de Bangladesh y en el fracaso de la de Pakistán. En primer lugar, el mayor poder de los militares en Pakistán, en comparación con los militares en Bangladesh; en segundo lugar, la fortaleza de la sociedad civil en Bangladesh, que llevó a la unificación de la oposición e impulsó el establecimiento de un régimen democrático, y en tercero, la polarización étnica en Pakistán, agravada por los esfuerzos del Estado paquistaní por mantener cuotas en la administración estatal, de acuerdo con los distintos grupos étnicos.

La súbita caída del presidente Suharto, en mayo de 1998, significó el fin de un régimen autoritario de 30 años en Indonesia. Michael Malley analiza el proceso de dete-

rioro del régimen de Suharto y la creciente movilización de la sociedad civil. A pesar de dichas movilizaciones y de dicha caída, Malley considera que, si bien el reciente proceso electoral fue libre, la transición en Indonesia aún no concluye, ya que no existe un consenso sobre las instituciones que sostienen al nuevo gobierno. Además, la división y consecuente debilidad de la oposición han permitido a las élites del viejo régimen mantener "enclaves" autoritarios, como el poder de los militares en el gobierno y su gran independencia frente a la autoridad civil, que no puede llamar a cuentas a los militares que violaron derechos humanos elementales durante la dictadura de Suharto. Esta situación lleva a Malley a sugerir que, más que en un proceso de consolidación democrática, Indonesia se encuentra todavía en una transición.

Junhan Lee examina la transición en Corea del Sur. En su artículo muestra la importancia de las movilizaciones realizadas por los estudiantes y los trabajadores coreanos, así como la relevancia de la presión estadounidense, que es un factor central para explicar por qué tuvo éxito la transición en 1987, frente al mantenimiento del régimen autoritario en 1980.

Shelley Rigger analiza el caso de Taiwán. El régimen del Kuomintang (KMT) logró el apoyo de millones de taiwaneses, dando lugar a lo que Rigger llama un autoritarismo "movilizador". Dicho régimen estaba fincado en dos pilares: la educación como mecanismo de propaganda a favor del KMT y la construcción de la maquinaria electoral de éste, el cual penetró en la sociedad taiwanesa a partir de sus redes clientelares. El régimen del KMT (de forma similar al PRI) permitió la celebración de elecciones con dos propósitos: identificar a los líderes locales, a quienes se buscaría llevar a las filas del partido, y disminuir la presión social de grupos opositores. Intentos de reforma dentro del KMT provocaron divisiones en el mismo y abrie-

ron oportunidades para la oposición. La formación, en 1986, del Partido Democrático Progresista (PDP), principal partido de oposición, significó un paso crucial en la transición de Taiwán, pero, en opinión de Rigger, fueron las primeras elecciones presidenciales directas, en 1996, las que marcaron el fin de dicho proceso. Sin embargo, no fue sino hasta las recientes elecciones de 2000 cuando una nueva división dentro del KMT llevó al triunfo de Chen Shui-bian, el candidato del PDP.

Finalmente, se plantean algunas conclusiones alrededor de los objetivos centrales de la obra. Se hace una rápida revisión crítica de las principales explicaciones teóricas de los procesos de democratización: teoría de la modernización, cultura política, enfoque elitista; y se propone, a partir del modelo de Dankwart Rustow, un enfoque histórico institucional —centrado en la interacción de la sociedad y el Estado— para estudiar la formación de sistemas políticos democráticos. Por último, se enfatizan tanto los puentes teóricos contruidos en la obra, como la importancia del método comparativo para el estudio de las transiciones en general y en particular de la transición mexicana.

Ante la importancia de las elecciones del 2 de julio para la democratización en México, escribí un post scriptum, en el cual analizo las causas y consecuencias del reciente proceso electoral.

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

PRIMERA PARTE
CONSIDERACIONES TEÓRICAS

1. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Anthony Oberschall

El propósito de este ensayo es analizar la contribución de los movimientos sociales a los procesos de transición de regímenes autoritarios a democracias, y a la consolidación de éstas, concretamente en los casos de los países poscomunistas de Europa del Este y de los Balcanes. El objetivo es descubrir las condiciones en las cuales los movimientos sociales favorecen la democracia, y bajo qué circunstancias la impiden, e incluso la derrotan.

Una de las ideas fundamentales es que, para llegar a la democracia, la élite del régimen autoritario necesita una estrategia de salida para mantener sus posiciones y sus ventajas en el régimen que surge, posiciones y ventajas que pueden implicar una combinación de puestos directivos y ejecutivos en la nueva economía de mercado, con un partido socialdemócrata al estilo europeo, que resulte atractivo para el electorado. De la misma manera, el grupo opositor necesita una estrategia de entrada para ganar puestos políticos e influencia. Un grupo disidente que haya organizado un movimiento de oposición a favor de los derechos humanos y la democracia se convierte en un contendiente creíble en las sociedades poscomunistas. Sin ese tipo de oposición, no hay presión sobre los comu-

nistas para que democraticen el país, y el cambio de régimen no llegará tan lejos como para convertirlo en una democracia. Los comunistas se reprogramarían como una élite autoritaria; el cambio político sería simplemente un cambio cosmético.

Cuando una élite autoritaria o comunista no tiene una estrategia de salida viable hacia la democracia, como cuando sabe que va a ser derrotada en caso de celebrarse elecciones libres y justas, puede tener la tentación de emprender un movimiento antidemocrático para permanecer en el poder y legitimar su gobierno con una ideología nacional-populista, como ocurrió en Yugoslavia a finales de los años ochenta. Es importante entender cómo los líderes autoritarios persuaden a los ciudadanos para que elijan el nacionalismo por encima de la democracia, y que a menudo se trata de procesos que entrañan valores xenofóbicos; en estos casos, el nacionalismo agresivo lleva al país a situaciones de conflicto y miseria para todos. Por tanto, los movimientos sociales son benéficos para las transiciones a la democracia cuando propician el surgimiento de una oposición democrática, que no podría haber existido de otra manera. Pero los movimientos nacionalistas también permiten que las élites autoritarias, en los estados multiétnicos, obstaculicen la democratización y derroten a sus oponentes demócratas.

La democracia es un conjunto de instituciones políticas complejas y entrelazadas que consiste, entre otras cosas, en elecciones libres y justas, con sufragio universal; rendición de cuentas de los servidores públicos a su electorado o a la legislatura; Estado de derecho; ausencia de control del Estado sobre la sociedad civil. Un movimiento social es un "contendiente que busca un bien colectivo para un grupo de personas por medio de diferentes tácticas, algunas de las cuales pueden incluir métodos no convencionales, incluso ilegales, de presión hacia el obje-

tivo”.¹ Los bienes que se buscan son colectivos más que privados. Reformas, libertades, cambios políticos que beneficien a un grupo de personas, incluso a toda la población, incluyendo a aquellos que no contribuyan al logro del objetivo en cuestión.

La democracia y los movimientos sociales comparten mucha historia. Los movimientos que lucharon por abolir la esclavitud, el movimiento a favor del sufragio universal, el movimiento de los derechos civiles, todos ellos ayudaron a crear más democracia. Los excluidos y sus aliados desafiaron a los gobernantes por medio de acciones colectivas no convencionales, a un costo considerable, antes de que pudieran conseguir derechos políticos en igualdad de condiciones. En general, quienes se movilizaron demandaban no sólo una democracia más completa, sino la democracia misma. Durante 20 años, en Corea del Sur, en Taiwán, particularmente en 1989, en Birmania, en la entonces República Popular de China, en toda Europa del Este, cientos de miles de personas se manifestaron a favor de elecciones libres, en pro de los derechos humanos, contra la corrupción, por la democracia. En Birmania y en China los manifestantes fueron reprimidos; en el resto del mundo, pudieron derrotar a los regímenes comunistas. En Hungría, Polonia y Checoslovaquia, los disidentes negociaron con los comunistas para lograr transiciones pacíficas hacia instituciones más democráticas, y todas estas transiciones se han afianzado en los años noventa. Más recientemente, en Indonesia, como consecuencia de la crisis económica asiática de 1998, un movimiento de masas contra la corrupción y contra el presidente Suharto, y

¹ Anthony Oberschall, “Opportunities of Framing in the Eastern European Revolts of 1989”, en Mayer Zald *et al.* (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996, p. 384.

a favor de elecciones libres, alcanzó algunos de sus objetivos cuando el ejército decidió tomar el control de la situación y contener en lugar de reprimir.

Sin embargo, existen movimientos no democráticos, e incluso antidemocráticos; el movimiento nazi en la Alemania de los años treinta fue el más notorio. Muchos movimientos nacionalistas promueven a un grupo étnico por encima de grupos rivales y de las minorías. La creación de un Estado-nación puede tener prioridad sobre la construcción de una democracia, como ocurrió en la Yugoslavia de Milosevic. El movimiento hindú nacionalista y la revolución cultural china de 1966-1976 (quizás los movimientos de masas más grandes y más duraderos de toda la historia) fueron orquestados por poderosos líderes políticos y sus partidos. Los líderes autoritarios y dictatoriales manipularon a millones de personas para conseguir sus propios fines, apoyándose en sentimientos y lealtades religiosas, nacionalistas o ideológicas, difundiendo mentiras y temores a través de los medios de comunicación, y persuadiendo a partes significativas de la población de que sus valores más queridos estaban en peligro.

Todos estos movimientos, democráticos o no, pueden entenderse a través de la teoría de la acción colectiva.² Algunas cuestiones que pueden explicarse por medio de esta teoría son: cómo y por qué se forman los movimientos sociales, qué objetivos persiguen, qué modo de organización adoptan, qué estrategias y tácticas de confrontación eligen y cómo reaccionan frente al control social ejercido por el régimen, sus posibilidades de éxito y las consecuencias a largo plazo de su desafío. Este ensayo se interesa

² Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Nueva York, Schocken, 1968; Anthony Oberschall, *Social Movements*, New Brunswick, Transaction, 1993, capítulo 1; Sidney Tarrow, *Power in Movement*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

particularmente por el estudio de aquellos movimientos sociales que promueven la democracia frente a los que ayudan a derrotarla.

LA TEORÍA DE LA ACCIÓN COLECTIVA

En los últimos 30 años, la teoría de la acción colectiva ha sido desarrollada y se ha afianzado en todas las ciencias sociales; ha avanzado en la explicación de los movimientos de protesta, de los movimientos en contra de los regímenes existentes y de otros con objetivos similares. Podemos asegurar que la mayor parte de la evidencia cuantitativa proviene de estudios de protestas realizadas en ambientes políticos relativamente benignos, si se comparan con gobiernos militares, regímenes autoritarios y estados comunistas. Aun así, podemos considerar que esta teoría es ampliamente aplicable y coherente.³

En esta teoría, hay dos niveles de explicación, el *macro* y el *micro*. Ambos son importantes, y la interrelación de las variables micro y macro está en la base de la dinámica de confrontación. El contexto de los movimientos es la exclusión del ámbito político: una amplia mayoría de la población no tiene acceso político, pero quiere tenerlo. Desafía a los gobernantes (su objetivo) por medio de acciones no convencionales, en lugar de conformarse con la situación o de buscar soluciones personales, como la emigración. Las acciones colectivas no convencionales son las marchas, manifestaciones, peticiones, huelgas, motines, boicoteos, protestas simbólicas; algunas de ellas no son violentas, otras son coercitivas, la mayor parte son ilegales en los regímenes no democráticos. Habiendo comenzado

³ Para una revisión de esta teoría, véase Anthony Oberschall, *Social Movements*, *op. cit.*, capítulo 1.

por pequeñas acciones, las protestas suelen crecer e incluso expandirse más allá de las fronteras nacionales. El régimen reacciona ante ello con distintas respuestas, que van desde intentos de conciliación hasta la represión, generalmente combinándolas.

En el *nivel macro*, hay cuatro dimensiones de análisis que describen las condiciones necesarias para el desafío:

1. Se experimenta una amplia insatisfacción y descontento con respecto a las condiciones básicas de vida —miseria, corrupción, ausencia de libertades—, y las formas tradicionales para aliviar estas situaciones son rechazadas o no funcionan.

2. Creencias, valores e ideologías se filtran y enmarcan estas insatisfacciones, transformándolas en quejas contra el régimen; asimismo, proveen promesas para solucionar los problemas. Por ejemplo, la corrupción no es un defecto personal de algunos líderes que deben ser reemplazados, sino un problema endémico que sólo se podría solucionar con un cambio de régimen o de forma de gobierno.

3. La capacidad para actuar colectivamente (a la que también nos referimos como movilización) existe a través de la libertad de organización, la sociedad civil, el acceso a los medios de comunicación.

4. Las oportunidades políticas, por ejemplo, las divisiones del régimen, su escasa legitimidad, el apoyo internacional a los disidentes y otros procesos similares, aumentan la probabilidad de que los objetivos de las protestas puedan ser alcanzados, debido, además, a las debilidades de quienes detentan el poder.

Todas éstas son condiciones necesarias para la acción colectiva. La ausencia de una de ellas hace que sea más difícil plantear un desafío al régimen y que se tenga escasas posibilidades de éxito. El éxito del desafío, sin embargo, también depende del propio régimen y de la dinámica de confrontación.

En el *nivel micro*, la gente debe decidir si va o no a participar en el desafío, cuándo y cómo. Su decisión depende no sólo de las cuatro condiciones macro —es decir, de cuál es el grado de insatisfacción, de si existe o no una ideología antirrégimen, etc.—, sino también de las percepciones y expectativas sobre el número de personas que se van a unir al desafío y de sus probabilidades de éxito. La teoría micro es una aplicación del modelo del actor racional a la acción colectiva en condiciones de incertidumbre: la gente sopesa los beneficios y los costos esperados y decide llevar a cabo la acción que tenga el beneficio neto más elevado. Los objetivos que buscan los retadores son bienes colectivos (reformas, caída del régimen, liberación de presos políticos, elecciones libres, etc.) y, por tanto, son acciones que están sujetas al problema del “gorrón”. Hay cinco variables que caracterizan la elección en condiciones de incertidumbre para alcanzar un bien colectivo:

Ves el valor que le damos a los objetivos del desafío, al bien colectivo.

Pes el cálculo que hacen los retadores de la probabilidad de lograr esos objetivos, de sus posibilidades de éxito.

N es la expectativa del retador respecto del número de participantes en el desafío.

S son los incentivos selectivos o beneficios personales que obtiene el individuo por participar, como la solidaridad de sus pares, el liderazgo futuro, su identidad como activista, que no se pueden obtener “gorreando”.

C son los costos esperados de la participación, como el arresto, daños físicos, costos de oportunidad (salarios perdidos), que pueden analizarse con mayor detalle más adelante.

Py C están en función de muchas variables, pero principalmente de N: los participantes creen que, si hay un número importante de retadores, tienen mayores oportunidades de lograr sus objetivos, y creen también que exis-

te mayor seguridad personal cuanto mayor sea el número de participantes. $P(N)$ y $C(N)$ no son lineales. Su forma varía dependiendo del tipo de objetivo (bien colectivo) que se busque y del tipo de acción no convencional que se emprenda. Pero cualquiera que ésta sea, cuanto mayor sea N , mayor va a ser P y menor va a ser C .⁴

La decisión de participar puede escribirse mediante una fórmula:

si $P(N) V + S - C(N) > 0$, entonces se participa
 $< \text{ó} = 0$, entonces no se participa

Los dos primeros términos son el beneficio esperado, y el tercero es el costo esperado de participación.

La teoría micro de la participación ha sido contrastada con investigaciones y encuestas en varias ocasiones, y se ha defendido bastante bien en los contextos de movimientos sindicales, antinucleares, feministas y ambientalistas en países de Europa Occidental.⁵ Concretamente, un estudio realizado en Leipzig, un año después de las manifestaciones en contra del régimen de 1989, también confirmó esta teoría.⁶

Los niveles *micro* y *macro* están unidos de la siguiente manera: cuando la insatisfacción crece, V se incrementa. La ideología antirrégimen también está correlacionada positivamente con V , pues la gente se une por el mismo tipo de objetivos, fines e ideas de reforma. La capacidad para movilizar está negativamente correlacionada con C y positivamente con S . La libertad de organización y la existencia de grupos y asociaciones independientes del régi-

⁴ *Ibid.*, capítulos 3 y 4.

⁵ Bert Klandermans, *The Social Psychology of Protest*, Oxford, Blackwell, 1997.

⁶ Karl-Dieter Opp *et al.*, *Die Volkseigene Revolution*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1993.

men (a las que a menudo denominamos sociedad civil) reducen el costo de organizar el desafío y encarecen las recompensas personales entre grupos de iguales que ayudan a superar el problema del "gorrón".

Un hallazgo de la teoría de la movilización ha sido el reconocimiento de que, sin liderazgo o planeación previa, y sin acceso a los medios de comunicación ni libertad de expresión, los retadores, bajo ciertas circunstancias, pueden llegar a convocar a espontáneas manifestaciones de masas utilizando ciertos símbolos compartidos y el repertorio de protesta inherente a su cultura. Un movimiento de protesta espontáneo y de masas no puede ser frenado por las autoridades, porque ni ellas ni los mismos manifestantes saben qué va a ocurrir.

La oportunidad política tiene efectos muy poderosos en la participación, ya que aumenta P y disminuye C simultáneamente: se esperan más negociaciones, mayor conciliación y menor represión.

Algunas tesis de los estudios clásicos sobre la revolución pueden explicarse con estas variables y relaciones. Muchos escritores, como Alexis de Tocqueville, en el clásico del siglo XIX, *Democracy in America*, o Crane Brinton, en *The Anatomy of Revolution*, de 1952, han enfatizado los peligros de los regímenes autoritarios cuando intentan reformarse a sí mismos; el ejemplo más reciente fue el del régimen de Gorbachov en la Unión Soviética. El régimen admite algunos de sus fallos —crea su propia ideología antirrégimen— y liberaliza el control social (V aumenta), lo que incrementa la capacidad del retador para movilizar. Muchos más ciudadanos se convierten en críticos y opositores — N aumenta—, lo que a su vez hace que P aumente y C disminuya, incrementándose aún más el número de retadores. El régimen echa a perder algunas reformas, y no puede cumplir sus promesas, lo que frustra las expectativas generadas, y hace que aumenten aún más las quejas.

El mayor número de quejas y reproches hace más atractivos todavía los objetivos de los retadores (V aumenta). Así, una espiral de retadores se pone en marcha. El régimen responde ahora con lo que se denomina "reformismo errático" y reprime, sin mucha convicción, a los disidentes; pero eso ayuda a crear aún más quejas (aumenta V) y convence a muchos de que sólo un cambio de régimen puede solucionar la crisis política.

Pero éste es sólo uno de los escenarios posibles. El uso de la fuerza es otro, como los sucesos de 1989 en Beijing nos lo recuerdan. Nos muestran la complejidad del proceso de desafío y por qué el camino y el resultado de la confrontación son tan difíciles de predecir. Las incertidumbres en la teoría no son deficiencias de conceptualización, sino que expresan las incertidumbres del mundo real del desafío y la confrontación.

LA DISPUTA

Los retadores comienzan una protesta no convencional porque no cuentan con beneficios que ofrecer al régimen a cambio de las metas que ellos están buscando (los bienes colectivos), esto es, un régimen autoritario no necesita sus votos, sólo su conformidad. El retador debe crear algún tipo de incentivo negativo, un costo, como puede ser la protesta no convencional, los desórdenes, "problemas". Éstos se convierten en negaciones claras y visibles de la legitimidad del régimen, interfieren con la actividad cotidiana, e incluso pueden volverse un inconveniente a nivel internacional para aquél. El retador se ofrece a frenar estos disturbios si el régimen satisface algunas demandas sustantivas o si está dispuesto a negociar. El régimen puede amenazar con sanciones y represión, o intentar la conciliación, o una mezcla de ambas cosas.

Durante el periodo de la disputa hay una negociación tácita en la que el retador demuestra su capacidad para movilizar a sus simpatizantes en los momentos en los que el régimen lo amenaza. Los líderes del movimiento plantean sus demandas y propuestas y sondean la opinión pública y la reacción del régimen, y éste suele responder intimidando a los retadores, propagando mentiras y estereotipos negativos en los medios de comunicación, y prometiendo hacerse cargo de las demandas sólo cuando los manifestantes cesen en sus actividades de protesta. Cuando hay un empate, pueden comenzar las negociaciones cara a cara entre el régimen y los líderes opositores. En estas negociaciones el régimen autoritario a veces concede algunas reformas democráticas, como sucedió en Alemania del Este y Checoslovaquia en 1989. La etapa de disputa puede ser esporádica y agotarse: las negociaciones pueden fracasar, volver a un empate y hacer que los enfrentamientos se renueven, como fue el caso de Solidaridad en Polonia en los años ochenta.

Cuando un retador y un régimen eligen las tácticas de confrontación, cada uno se ve restringido por sus recursos, por su ideología y por el poder de su oponente. McAdam⁷ ha demostrado que la táctica del boicot a los autobuses que llevaron a cabo los manifestantes afroamericanos en Montgomery, Alabama, en 1956, fue muy costosa: necesitó cerca de 100% de la participación de miles de usuarios de autobús afroamericanos durante más de un año, y una red alterna de transporte muy vulnerable a la obstrucción legal, física y financiera. Al final, una decisión de la Suprema Corte de Justicia, tras un largo litigio, consiguió que el sistema municipal de autobuses se desagregara, en

⁷ Doug McAdam, "Tactical Innovation and the Pace of Insurgency", *American Sociological Review*, vol. 46, núm. 6, 1983, pp. 735-54.

lugar de acabar con el boicot. En los años sesenta, cuando las tácticas de protesta consistían principalmente en organizar "manifestaciones para ocupar pacíficamente oficinas", el número de participantes requerido era mucho menor, y por cortos periodos de tiempo, a un costo también mucho menor, lo que permitía que estas "manifestaciones" pudieran realizarse simultáneamente en varias ciudades. Cuando los agentes de la ley y los gobiernos de las ciudades del sur de los Estados Unidos aprendieron a contrarrestar las tácticas de protesta de los afroamericanos, a través de un control social más efectivo y de encarcelamientos masivos, los activistas pro derechos humanos las cambiaron, como ocurrió en Birmingham y Selma, en un juego continuo del gato y el ratón.

Los regímenes también están restringidos por sus recursos. Para las autoridades comunistas de Beijing, en 1989, las técnicas de control de multitudes eran muy limitadas. La policía china no tenía experiencia ni estaba capacitada y tampoco contaba con equipo para controlar a una multitud hostil. No tenía escudos, ni cascos, ni porras, ni gas lacrimógeno, ni podía recurrir a las formaciones masivas que la policía de Corea del Sur había estado utilizando por más de 20 años. Entre la policía desarmada, con las manos entrelazadas, y los tanques y otros vehículos blindados del ejército, había un vacío que impedía controlar a la multitud. La mayoría de los regímenes, incluyendo los estados democráticos, hubieran despejado la plaza de Tiananmen con chorros de agua y gases lacrimógenos, no con balas.

En los cálculos de conciliación y coerción, la mayor incertidumbre para el régimen radica en la lealtad de sus agentes de control social, y su capacidad para reprimir con la fuerza apropiada para cada ocasión. El comportamiento del ejército y de la policía puede convertirse en un segundo desafío, y puede incluso opacar los proble-

mas que provocaron el primero; es decir, la brutalidad policial y el uso excesivo de la fuerza puede constituir una cuestión más importante que la de las demandas originales de los retadores. Sabemos, por los estudios sobre el movimiento de derechos civiles, que el uso de la fuerza por parte de los agentes de la ley del sur de Estados Unidos contra los manifestantes afroamericanos no violentos, mostrado en la televisión nacional, ayudó a crear un sentimiento de agravio en una parte importante de la población que hasta ese entonces había sido indiferente al asunto de la segregación. El agravio público ayudó a abrir una ventana de oportunidad política para los activistas de derechos humanos por medio de acciones del Congreso y del Ejecutivo; contribuyó a recaudar nuevos fondos entre un público sensible al problema, lo que aumentó tanto la capacidad para movilizar como el número de activistas que se iban al sur a participar en el movimiento a favor de los derechos civiles. Algunos comisarios del sur entendieron este tipo de dinámica, como fue el caso del jefe de policía Pritchett, de Albany, Georgia, quien se enfrentó a los afroamericanos no violentos utilizando arrestos y encarcelamientos, también sin uso de violencia. Los grupos de derechos civiles se quedaron sin dinero para fianzas, y los manifestantes y los medios de comunicación perdieron el interés, puesto que no había drama en una historia pacífica.

Los líderes en un régimen autoritario pueden temer que, en lugar de reprimir, la policía y el ejército se unan a los retadores, o simplemente se nieguen a reprimirlos. En Praga, en el invierno de 1989, los manifestantes a favor de la democracia estaban concentrándose cada vez en mayor número en la plaza de Wenceslao, una tarde tras otra, superando a las fuerzas policiacas y de seguridad. La policía industrial auxiliar (que existía en todos los países comunistas) se negó a obedecer cuando se le pidió ayuda para

contener las manifestaciones. Lo importante es que tanto las acciones de los retadores como las del régimen están sujetas a mucha incertidumbre. El uso de la fuerza puede llegar a crear más oposición que disuasión; algunos incidentes, en la confrontación, se deben a malos entendidos, confusión, miedo, fallas en la comunicación, que ninguna de las dos partes quiere o prevé. El sistema de autoridad, en sí mismo, puede deslegitimarse rápidamente, como sucedió en San Petersburgo en 1917, cuando los soldados y los ciudadanos fraternizaron y las unidades del ejército se amotinaron. Hay menos estudios y conocimiento sobre lo que acontece en el lado del régimen que lo que ocurre en el lado de los retadores en este tipo de confrontaciones.

UNA APLICACIÓN: ALEMANIA DEL ESTE EN 1989

La teoría de la acción colectiva ha sido aplicada adecuadamente para explicar el cambio de régimen en Alemania del Este en 1989.⁸ Es un caso relativamente bien estudiado y documentado, del que existe información sobre las decisiones del régimen, no únicamente sobre los retadores, en particular en lo concerniente a las manifestaciones de Leipzig, que fueron cruciales. Sabemos que amplios segmentos de la población ya no creían en el comunismo y que diariamente podían comprobar la existencia de una mejor opción de vida por medio de la televisión de Alemania Occidental. Sabemos que había mucha insatisfacción por el número de solicitudes de emigración, a pesar del alto costo que ello representaba, en términos de aco-

⁸ Karl-Dieter Opp *et al.*, *op. cit.*; Anthony Oberschall, "Opportunities of Framing in the Eastern European Revolts of 1989".

so por parte de las autoridades. En un Estado de partido único, con 10% de la población colaborando con la Stasi o policía secreta, había una capacidad casi nula para planear y organizar un movimiento opositor. El régimen mantenía una línea dura y estaba unido, por lo que no existía ninguna ventana de oportunidad política.

Lo que cambió en 1989 fue, en primer lugar, la ventana de oportunidad política y, después, la capacidad para movilizarse. El deshielo de Gorbachov en la Unión Soviética fue seguido por sus críticas a los dirigentes de línea dura de Alemania del Este y los reparos de los soviéticos para apoyar al régimen de Honecker. El anuncio de que el gobierno húngaro estaba desmantelando la cortina de hierro en su frontera con Austria constituyó un impulso posterior muy grande, que precipitó la crisis de Alemania del Este en las vacaciones de verano; fue una clara demostración para los alemanes orientales del inmenso descontento e insatisfacción que había, así como de las debilidades del régimen, sobre todo de su falta de apoyo internacional. En términos de nuestras variables, *V* era más elevada, *N* era más grande, y *C* era menor que lo que todo el mundo había pensado. ¿Qué ocurría con la capacidad para movilizar?

¿Cómo podrían ocurrir manifestaciones de masas sin una organización ni comunicación previas, dado que la Stasi era muy eficiente y ubicua? Esto es lo que pasó: un pequeño número de jóvenes, gente que deseaba salir del país y ambientalistas se habían estado reuniendo durante los servicios vespertinos de la iglesia de San Nicolás, en Leipzig; eran alrededor de 200 personas. De vez en cuando protestaban en la ciudad, y eran arrestados en cuestión de minutos. Miembros de la Stasi también asistían a esos servicios y filmaban a los allí presentes; de hecho, la Stasi estaba muy satisfecha de que todos los disidentes pudieran ser monitoreados y controlados de una manera

tan eficiente. Otros ciudadanos sabían de la existencia de estas reuniones en la iglesia, pero permanecían alejados: ¿cuál era el objetivo del desafío si no había ninguna posibilidad de éxito? Después de la crisis de la frontera en el verano de 1989, el número de congregados para el rezo en la iglesia pasó de 200 a 500, luego a dos mil, más tarde a cinco mil, y así sucesivamente; la mayoría se encontraban ahora en las afueras de la iglesia, rodeados por cientos de policías, quienes los dispersaban rápidamente y arrestaban a algunos de ellos, pero apenas si se les castigaba (después de todo, no estaban haciendo nada ilegal). Muy pronto los manifestantes empezaron a marchar con pancartas demandando reformas, libertad y un socialismo humano, y pronto también, una Alemania unida. La policía se vio rebasada y no fue capaz de bloquearles el camino. Cuantos más participaban en la marcha, y cuanto más tiempo marchaban, mayor era el número de ciudadanos de Leipzig que decidía unírseles, tal y como era de esperarse, siguiendo la teoría previamente enunciada: *P* aumentó, *C* disminuyó, *N* aumentó, *S* también aumentó, *V* se afianzó en la petición primero de reformas, después de una democracia y posteriormente de una Alemania unida. Por tanto, a principios de octubre, con más de 50 000 personas marchando en Leipzig y con las manifestaciones extendiéndose rápidamente a otras ciudades, al régimen le quedaba sólo una solución "estilo China": la represión del ejército. Honecker estaba a favor de la represión; sus lugartenientes en el politburó creían que el ejército se negaría a actuar si le daban órdenes de reprimir, y que incluso había peligro de amotinamiento. Sin tropas soviéticas para apoyar al régimen, el resto es historia.

LOS USOS DE LA TEORÍA DE LA ACCIÓN COLECTIVA

La teoría de la acción colectiva nos ofrece un enfoque convincente y evidencia empírica muy sólida sobre los movimientos de protesta tanto en los regímenes democráticos como en los no democráticos. El poder de esta teoría descansa en la interrelación de variables macroestructurales y variables de elección micro. Los participantes en el desafío tienen información limitada y deben considerar la probabilidad de que ocurran ciertos hechos determinados por la elección de miles de ciudadanos comunes y por las medidas que adopten las autoridades. Los retadores toman sus decisiones en un contexto de incertidumbre; van analizando las señales que reciben a partir de lo que hacen otros ciudadanos, de lo ocurrido en protestas del pasado e incluso de lo que sucedió con las protestas en los regímenes vecinos. Las autoridades, a su vez, hacen sus propios cálculos: cómo van a responder los retadores al control social y a la conciliación, y cómo van a reaccionar sus agentes, la policía y el ejército, ¿van a obedecer las órdenes? Por tanto, predecir el resultado del periodo de contienda es muy difícil.

Uno tiene que analizar tanto al retador como el objetivo que éste tiene. Aquello que aumenta la probabilidad de que exista un desafío puede también aumentar la fuerza del régimen, anulándose ambas fuerzas. La sabiduría convencional y la teoría de la acción colectiva están de acuerdo en que un agravamiento en las condiciones de penuria, de insatisfacción y de agravio va a aumentar la probabilidad de que se realicen protestas contra el régimen. Lo que se tiende a olvidar es que éstas también pueden hacer que se refuerce el aparato represor. Cuando el autor de este ensayo se encontraba en Zaire (ahora República Democrática del Congo), en 1977, las condiciones de vida eran tan malas que muchos jóvenes no tenían otra

forma de sobrevivir que convertirse en soldados. Como no recibían su paga de manera regular, solían acosar a la población para poder complementar sus ingresos, y el régimen esperaba que ellos hicieran precisamente eso. Todos los observadores externos pensaban que el régimen del presidente Mobutu iba a caer un día u otro. Pero cuanto peor era el régimen para la población, lo más probable era que los jóvenes siguieran eligiendo al ejército sobre el desempleo o la economía informal (o el crimen), y cuanto mayor era el ejército (la fuerza pública), más atropellos cometía éste contra la población. Sospecho que esta dinámica es bastante común en algunos países africanos. De manera similar, en Yugoslavia, Milosevic pudo transformar las sanciones internacionales y las críticas contra el régimen, que generalmente son una ventana de oportunidad política para los opositores al mismo, en un activo a su favor entre sus simpatizantes a través de su nacionalismo xenofóbico. El aparato de propaganda de Milosevic convenció a la mayoría de los serbios de que una gran parte del mundo se había confabulado en contra de ellos, y que sólo cerrando filas ("la unidad") podrían "salvar" a Serbia de sus numerosos "enemigos".

POSCOMUNISMO: ¿DEMOCRACIA O REGÍMENES AUTORITARIOS?

Las cuestiones sobre cuándo y cómo se constituyen los movimientos de oposición dentro de los regímenes comunistas, y las formas de esta contienda, son retomadas por la teoría de la acción colectiva.⁹ Sin embargo, los movimien-

⁹ Daniel Chirot, "What Happened in Eastern Europe in 1989?", en Vladimir Tismaneanu (ed.), *The Revolutions of 1989*, Londres, Routledge, 1999.

tos de oposición y de contención no crean instituciones democráticas, aunque pueden llegar a tirar regímenes comunistas o los pueden forzar a negociar un cambio radical. Entre 1989-1992, ningún régimen comunista (con la excepción de Rumania) fue derrocado única o principalmente por la fuerza, y muchos de los cambios de régimen en los países comunistas ocurrieron sin que hubiera altos índices de violencia colectiva. Los regímenes poscomunistas difieren ampliamente según la variable que mide el grado de democracia o autoritarismo. Debido a las rupturas de la Unión Soviética y Yugoslavia, existen 27 estados que sucedieron a los países anteriormente comunistas. De acuerdo con los índices de Freedom House, que corresponden a las categorías de democracia/autoritarismo, nueve países son "libres", doce son "parcialmente libres" y seis "no son libres".¹⁰ ¿Cómo podemos explicar todo este rango de variación?

En la crisis del comunismo, la democratización, el nacionalismo y la descolonización del imperio ruso, el nacionalismo étnico y la reforma del sistema económico estaban totalmente interrelacionados. Los acuerdos de paz al finalizar la Primera Guerra Mundial trajeron como consecuencia la formación de estados que se caracterizaban por la existencia de una pluralidad de nacionalidades en su interior; con el desmantelamiento de la Unión Soviética y la división de Checoslovaquia y Yugoslavia, se crearon 22 nuevos estados. Sólo Polonia, Hungría, Rumania, Bulgaria y Albania conservaron su integridad territorial.¹¹ La violencia colectiva ocurrió allí fundamentalmente por cuestiones relacionadas con la formación de los estados y

¹⁰ Freedom House, "The Comparative Survey of Freedom", *Freedom Review*, vol. 28, núm. 1, 1997, pp. 21-22.

¹¹ Valerie Bunce, "The Political Economy of Post-socialism", *Slavic Review*, vol. 58, invierno de 1999, pp. 756-793.

con problemas nacionales y étnicos. Desde Europa Occidental hasta los Balcanes y el Cáucaso, el tema del “Estado-nación” dominó los procesos de democratización en los años inmediatamente posteriores a 1989.

Utilicemos la idea de que existe un ajuste democrático entre la salida del gobernante y la entrada del retador. Consideremos primero la estrategia de los comunistas en el poder. En los años ochenta, en todo el mundo comunista, las élites y sus subordinados –a los que podemos llamar cuadros, *apparátchiki*– mantenían posiciones muy alejadas de las de los revolucionarios stalinistas, los activistas y agitadores de la época en la que el comunismo tomó el control y se consolidó. Se habían convertido en una clase educada (aunque en profesiones técnicas, más que en humanidades), profesional, económica y políticamente ejecutiva, incluyendo a los militares, al aparato de seguridad, al gobierno local y provincial, y se habían extendido hacia los servicios sociales, medios de comunicación, educación superior, incluso en la administración deportiva. Disfrutaban de ventajas materiales similares a las de la clase alta en el resto del mundo. A través de sus conexiones personales, y no tanto por la transmisión directa de la propiedad privada, hacían extensivas esas ventajas a sus hijos y demás familiares. El núcleo de esta élite incluso podía comprar en tiendas de moda en las ciudades de Europa Occidental, manejar un Mercedes y educar a sus hijos en las lenguas y culturas occidentales, para que pudieran tener contactos, reuniones y conferencias con sus contrapartes de los países capitalistas. Las élites occidentales se habían convertido en el punto de referencia para los comunistas, aunque seguramente esto era más cierto para las élites del este y centro de Europa y Rusia, que para las de Asia Central. Timothy Garton Ash, al contrario de sus predecesores, no podía concebir a las élites comunistas pasando sus tardes arengando a los trabajadores en las fá-

bricas y previniéndoles contra los males del capitalismo, o hablándoles del destino histórico del proletariado.¹²

Con el estancamiento del régimen, las élites comunistas necesitaban una *estrategia de salida*, alguna estrategia plausible que salvara su estatus y sus privilegios, y que restaurara en alguna medida la legitimidad de su gobierno. El momento para cambiar el comunismo estaba determinado tanto por los problemas económicos y la Guerra Fría, como por las oportunidades para un nuevo liderazgo y para nuevas políticas a raíz de la muerte de Brezhnev, en la Unión Soviética, y la del mariscal Tito, en Yugoslavia (y a raíz también de la muerte de Mao en China). La arena de la contienda y del cambio de régimen era compleja porque en los estados comunistas federales, como la Unión Soviética y Yugoslavia, había instituciones políticas tanto federales como estatales que se enfrentaban a dicho cambio. Había varias opciones. Las élites comunistas podían reprogramarse a sí mismas en una gran variedad de formas: reformistas económicos (Deng Xiaoping, en China), reformistas políticos (Gorbachov), nacionalistas xenofóbicos (Milosevic), constructores de estados-nación (Tudjman, en Croacia) y socialdemócratas y gerentes económicos al estilo occidental (comunistas húngaros). Una estrategia étnico-nacionalista era posible en los estados multiétnicos. La mayor fuerza exterior a favor de la democracia en el poscomunismo eran los poderosos incentivos para unirse a las instituciones europeas y a la economía de mercado mundial, donde se exigía como requisito de entrada la democracia. Estos incentivos eran cruciales para Europa Central y Oriental, desde la región báltica hasta Eslovenia.

¹² Timothy Garton Ash, *We the People. The Revolution of 89 as Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague*, Londres, Penguin Books, 1990.

Los retadores no comunistas necesitaban una *estrategia de entrada* al ámbito político. En un país con diversidad étnica y rivalidad, los no comunistas, al igual que los comunistas, podían emprender un movimiento étnico-nacionalista. Los disidentes también podían desafiar en cuanto a cuestiones de derechos humanos, democracia y medioambientales, como ocurrió en Hungría y Checoslovaquia, o como en Polonia, donde el sindicalismo y los derechos de los trabajadores, conjuntamente con la democracia, ayudaron a crear un movimiento de masas contra el comunismo. En los países bálticos, los retadores unieron creativamente el nacionalismo y la democracia. Debido a que cualquier reto al comunismo en Europa del Este era un rechazo al partido de Estado soviético, los retadores democráticos se beneficiaban de los sentimientos antisoviéticos y antirrusos que había en estos países. La cuestión real era si los comunistas y los retadores no comunistas convertirían este sentimiento nacionalista en un nacionalismo étnico xenofóbico, como ocurrió en Yugoslavia.

Estos rivales, las élites comunistas y los disidentes y líderes de los movimientos sociales en la oposición, luchaban por el poder en un ambiente político y cultural que variaba en cuanto a su cercanía a la democracia. De acuerdo con Linz y Stepan (1996), las oportunidades de instauración de un régimen democrático, después de uno autoritario o dictatorial, dependen de diversas variables:¹³

1. La condición del "Estado", es decir, la ausencia de grupos étnicos que quieran separarse de él y crear un Estado-nación distinto, a costa de otros grupos.

2. Ausencia de un partido de Estado, esto es, una economía y un ámbito político, autónomos con respecto al Estado.

¹³ Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1996.

3. Estado de derecho, administración honesta y sociedad civil.

El resultado del poscomunismo dependía, por tanto, de la conjunción de las estrategias de salida de los comunistas, las estrategias de entrada de los no comunistas, las condiciones estructurales para la democracia descritas por Linz y Stepan, y la situación internacional. En un Estado homogéneo, sin el problema de la definición territorial –Polonia y Hungría– y con presencia de la sociedad civil, bien sea por el comunismo reformado o por los movimientos sociales de oposición (Solidaridad), las perspectivas para la democracia eran buenas. Estaba en el interés tanto de los comunistas que salían, como de los no comunistas que tomaban el poder. Negociaban pactos para las instituciones democráticas poscomunistas y para la transición. Ambos países eran estados unitarios, no federales, por lo que el pacto no iba a ser minado en el ámbito subnacional. Los comunistas podían transitar del poder político a las empresas privatizadas, si las reformas económicas continuaban y se intensificaban; otros comunistas podían conformar un partido socialdemócrata con buenas perspectivas de ganar elecciones, como en Europa Occidental. Incluso aunque no ganasen en los comicios nacionales, los ex comunistas podían competir y obtener muchos puestos políticos en las ciudades, los distritos y en el Poder Legislativo nacional. Los partidos comunistas tenían inmensos recursos económicos: casas, departamentos y edificios de oficinas, imprentas y publicaciones, lugares para vacacionar, hospitales, automóviles, cuentas bancarias, etc. Algunos de estos recursos podían utilizarse en la nueva y competitiva arena electoral; otros más podían utilizarse para que la *nomenklatura* iniciara negocios privados. Perder las elecciones nacionales podía ser una ventaja porque los líderes políticos, en los primeros años después del comunismo, se enfrenta-

ron a una situación económica muy complicada, que debían intentar solventar.

En un país étnicamente homogéneo, como Polonia y Hungría, los retadores no disponían de un lema étnico o nacionalista, por lo que debían entrar en el ámbito político con cuestiones como la democracia y las reformas económicas. Después de haber sido disidentes, y haber estado fuera del sistema por tanto tiempo, encarcelados o realizando trabajos marginales; después de haber sido despedidos de sus puestos, la posibilidad de ganar un cargo de elección popular era una opción muy atractiva para la mayoría de ellos. El gran problema era su inexperiencia. Aun así, algunos habían adquirido cierta experiencia organizativa en los movimientos populares contra el comunismo, en grupos de apoyo a los derechos humanos, el medio ambiente o los derechos de los trabajadores, o en la promoción del bienestar social. Teniendo en cuenta el generoso apoyo que los países occidentales le habían proporcionado a estos grupos en el poscomunismo, los disidentes que no conseguían ganar las elecciones podían entrar en el ámbito de los asuntos públicos a través de las organizaciones no gubernamentales (ONG), los medios de comunicación o las universidades. La ayuda occidental a la sociedad civil emergente fue espléndida. La fundación Soros hizo grandes esfuerzos en este aspecto, incluso en sitios poco favorables para recibir este tipo de ayuda.

La relativa paz con que se llevaron a cabo la mayoría de los cambios de régimen fue muy importante para conseguir la transición a la democracia y la consolidación democrática posterior. Si los que detentaban el poder y sus agentes reprimían a sus oponentes, serían responsables por la pérdida de vidas humanas, torturas, encubrimientos, corrupción y otras atrocidades. No podría existir una estrategia de salida democrática para ellos, pero tampoco querían pasar muchos años en la cárcel. Incluso los líderes políticos de

más alto nivel no habían matado personalmente a nadie, ni habían dejado pruebas o evidencias de haber dado órdenes de reprimir a la población, por lo que iba a ser muy difícil o imposible poder desarmar a milicias, terroristas y francotiradores, que constituyen un obstáculo muy grande para una transición de régimen pacífica, como lo prueba el caso de Irlanda del Norte. Es muy importante organizar comisiones de la verdad, la justicia y la reconciliación cuando se terminan guerras internas o se disuelven movimientos sociales violentos. De todos modos, no necesitamos ahondar mucho en este tema puesto que las transiciones poscomunistas se caracterizaron en general por la no violencia y este tipo de comisiones desempeñaron, por tanto, un papel secundario.

Como Linz y Stepan nos recuerdan, una dinámica que favorece la democracia es la separación del ámbito político y económico del Estado, la creación de un sistema multipartidista, y la privatización y desarrollo de la economía de mercado. Tanto las élites ex comunistas como sus retadores pueden conseguir los recursos y las oportunidades para continuar con sus estrategias de entrada y de salida democráticas. El partido socialdemócrata consigue más votos y puestos después de la primera elección, la economía privatizada permite a la *nomenklatura* una salida digna, la sociedad civil crece, y los disidentes y los líderes de los movimientos sociales se convierten en políticos de diferentes partidos. Estos cambios son favorecidos también por la nueva economía de mercado, que consiguió destrabar una situación de estancamiento económico y de deterioro de las condiciones de vida de la población, situación experimentada durante los años ochenta con los gobiernos comunistas.¹⁴

¹⁴ M. Steven Fish, "The Determinants of Economic Reform in the Post-communist World", *East European Politics and Societies*, vol. 12, núm. 1, 1998, pp. 31-78.

Hay muchas formas en que la transición democrática en los estados poscomunistas puede fracasar o ni siquiera empezar. La más común es cuando las élites comunistas en los estados federales multinacionales eligen la opción nacionalista para salir del comunismo, al considerarla como la más atractiva para ellos, y así mantener su posición y poder político. Como Suny argumenta:

La Unión Soviética era un Estado pseudofederal que había eliminado la soberanía política de las diferentes nacionalidades y les había garantizado su integridad territorial, manteniendo sus instituciones culturales y educativas en sus propias lenguas, y promoviendo a los cuadros nacionales en posiciones de poder [...] después del stalinismo, los partidos comunistas regionales y étnicos disfrutaron de una independencia considerable respecto de Moscú [...] las repúblicas estaban gobernadas esencialmente por "mafias" nacionales establecidas dentro de los partidos comunistas y el aparato del Estado.¹⁵

En la teoría de la acción colectiva, la infraestructura etnonacionalista de un partido de Estado comunista federal es la forma ideal para conseguir una rápida movilización nacionalista, a un costo muy bajo.¹⁶ La capacidad de organización es especialmente elevada cuando grupos y asociaciones existentes, con sus líderes, miembros y recursos, se transforman en movimientos sociales. Para los individuos, los costos de participación (*C*) son bajos, los incentivos selectivos (*S*) son elevados, y la confianza de que va a haber muchos participantes (*N*) es grande. Todo lo que se necesita es que se abra una oportunidad política (*P*). La perestroika de Gorbachov, la reforma y la liberali-

¹⁵ Ronald G. Suny, *The Revenge of the Past*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1993, pp. 101, 105 y 117.

¹⁶ *Ibid.*

zación que acontecieron siguiendo un rumbo errático, propio de este tipo de procesos en las autocracias, fue dicha oportunidad. El nacionalismo popular o de masas surgió primero en las repúblicas transcaucásicas, después en Georgia, los países bálticos y, por último, en las repúblicas eslavas. En Asia Central las mafias nacionales simplemente desecharon el comunismo y continuaron como regímenes autoritarios. Una historia realmente interesante es la de los países bálticos, donde se logró mantener el curso democrático a pesar de contar con grandes minorías rusas.

En ningún lugar como en Yugoslavia fue tan trágico el fracaso de la democratización y el surgimiento del nacionalismo étnico. En Yugoslavia había una sociedad civil emergente en las capitales, Belgrado, Zagreb y Sarajevo; había numerosos grupos democráticos y medios de comunicación alternativos, una amplia clase media con una orientación occidental, y mucha gente común que había radicado y trabajado en Occidente, con unos estándares de calidad de vida más altos que en la mayoría de los países comunistas. Como aspectos negativos para la democracia, a finales de los años ochenta, tenemos que los yugoslavos no habían completado la tarea de dismantelar el partido de Estado y su control sobre la economía cuando la crisis del comunismo se intensificó y estalló la violencia étnica. Las élites tenían, por tanto, dos poderosos medios de movilización mientras definían la arena política poscomunista y se posicionaban en ella. El primero era el control del partido de Estado, que también implicaba el control del ejército y de los medios de comunicación estatales, y el segundo era el nacionalismo, anclado en el federalismo, lo que significaba que el liderazgo político de una república tenía inmensos recursos bajo su dominio.

A finales de los años ochenta, las encuestas de opinión y la investigación en ciencias sociales mostraban que

las relaciones étnicas de base eran satisfactorias, excepto en Kosovo, y que, justo antes de que comenzara la guerra serbio-croata, la mayoría de los yugoslavos, en todas las repúblicas, preferían renegociar una confederación a la ruptura de Yugoslavia.¹⁷ Sin embargo, los ciudadanos yugoslavos comunes no decidieron la estructura estatal de su país; la decidieron sus líderes políticos. Para efectos prácticos, esto significaba que los comunistas como Milosevic necesitaban una estrategia de salida hacia el poscomunismo, y los nacionalistas como Tudjman necesitaban otra de entrada. El ámbito de la contienda era muy complejo. La estructura constitucional de Yugoslavia, que había cambiado por última vez en 1974, era una cuestión legítima que habría de plantearse, puesto que implicaba la presencia de los serbios en las instituciones federales y el contrapeso de otras nacionalidades. El estatus de las minorías étnicas más numerosas era una tercera cuestión de peso en las repúblicas. Al no llegarse a un acuerdo constitucional, los nacionalistas croatas, bajo Tudjman, tenían los recursos necesarios para separarse, y los nacionalistas serbios, bajo Milosevic, tenían el poder para intentar crear un gran Estado-nación serbio. Pero había otra opción: crear un sucesor democrático de la Yugoslavia comunista. ¿Por qué no se eligió esta opción?

En ese entonces, los comunistas yugoslavos enfrentaban un incipiente desafío nacionalista (ejemplo, Tudjman en Croacia) y un desafío democrático liberal que surgía de la sociedad civil (ejemplo, los demócratas en Belgrado). Muchos, incluyendo los grupos empresariales, los bancos internacionales y los inversionistas, favorecían la transición a la economía de mercado. Los comunistas no

¹⁷ Anthony Oberschall, "Opportunities of Framing in the Eastern European Revolts of 1989", en *op. cit.*; Susan Woodward, *Balkan Tragedy*, Washington, Brookings Institute, 1995.

tenían ninguna credibilidad o compromiso con la democracia y la economía de mercado, y ya habían demostrado que no eran líderes competentes en estas áreas. Transformarse en socialdemócratas y reformistas de mercado era una estrategia a muy largo plazo para asegurar su supervivencia política. Sus rivales tenían credenciales más confiables en ambos campos, la democracia y la reforma de mercado. Por tanto, el nacionalismo étnico era una estrategia de salida más viable, y disponían de los medios para llevarla a cabo. Si uno aseguraba el control del partido comunista, en una de las repúblicas que formaban Yugoslavia, heredaría inmensos recursos, no sólo de las instituciones de la república, sino también del partido de Estado; entre otros, los medios de comunicación, la policía y el aparato de seguridad. Tendría el poder para despedir a sus oponentes de los puestos directivos del partido y reemplazarlos con sus simpatizantes. Puesto que la democracia y las reformas de mercado no eran opciones viables para los comunistas de línea dura, había sólo una cuestión con la que podían aspirar a conseguir poder político: el nacionalismo. Milosevic ganó el control del partido comunista serbio y de los medios de comunicación entre 1987 y 1988, cuando orquestó un poderoso movimiento nacionalista a raíz de sus reclamaciones por el maltrato que recibían los serbios en Kosovo y Croacia, y por las amenazas que representaban para la nación serbia las supuestas maquinaciones de otras nacionalidades y potencias extranjeras. El populismo serbio se transformó en nacionalismo xenofóbico. Cuando el comunismo de Tito se empezó a dismantelar en Yugoslavia, el nacionalismo reaccionó extendiéndose a las repúblicas.¹⁸

¹⁸ Anthony Oberschall, "From Ethnic Cooperation to Violence and War in Yugoslavia", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 23, núm. 6, noviembre de 2000 (en prensa).

La televisión estatal se convirtió en el instrumento para despertar el nacionalismo popular y enfrentarlo a otras nacionalidades, difundiendo miedos y falsos rumores, y silenciando y neutralizando a sus oponentes. Los periodistas que mantenían su profesionalismo eran desplazados. El nacionalismo se extendió a los medios de comunicación y permeó incluso los asuntos no políticos. La televisión deportiva croata, por ejemplo, no transmitía los goles marcados por los futbolistas de Belgrado contra sus rivales de Zagreb. En Belgrado, un popular *disc-jockey* que tocaba canciones eslovenas fue despedido. En Belgrado, la televisión sólo informaba de las condiciones atmosféricas de los lugares de Yugoslavia en los que vivían los serbios. La mayoría de serbios, tres meses después del sitio de Sarajevo, creían que los musulmanes seguían atacando a sus compatriotas atrapados allí, como les informaba falsamente su televisión, cuando lo que en realidad sucedía era absolutamente lo contrario. Los habitantes serbios de los pueblos de Bosnia, que decían tener buenas relaciones personales con sus vecinos musulmanes, afirmaban a los periodistas que éstos (aunque no precisamente sus vecinos) pretendían matar a todos los serbios varones y mandar a las mujeres a harenes donde tendrían que criar a niños musulmanes, como en los "tiempos turcos". Este falso rumor era el tipo de noticias que normalmente difundían los medios de comunicación serbios, como parte de la propaganda antimusulmana.¹⁹

Los grupos contrarios a Milosevic inicialmente favorecían una estrategia de entrada democrática en la política. Los demócratas de Belgrado eran conscientes del tremendo impacto que la propaganda nacionalista tenía para

¹⁹ Mark R. Thompson, "Forging War, The Media in Serbia, Croatia, and Bosnia-Herzegovina", artículo no publicado, Bath, 1994.

mantener a Milosevic en el poder, y lanzaron fuertes protestas en Belgrado a favor de la libertad de los medios de comunicación en el invierno de 1991-1992. Fueron reprimidos por las fuerzas de seguridad y el ejército, aunque Milosevic hizo algunas concesiones. Los que sostenían posiciones nacionalistas moderadas fueron intimidados, asaltados, forzados al exilio, incluso asesinados. No fueron los sentimientos nacionalistas elementales los que derrotaron a la democracia, sino las élites políticas que trabajaron arduamente para promover el nacionalismo étnico por medio de mentiras, rumores, amenazas y violencia. Cuando comenzó la guerra yugoslava, los demócratas de Serbia se vieron atrapados en este esquema de sentimientos patrióticos y nacionalistas, y pusieron el nacionalismo por encima de la democracia. Por tanto, en las estrategias de entrada y en las de salida la democracia fue derrotada en Yugoslavia.

Este es un buen momento para resumir los cambios en los regímenes poscomunistas. Dichos cambios varían ampliamente, y van desde la democracia a toda la gama del autoritarismo. Existen condiciones estructurales que afectan el resultado; además hay agentes y procesos, en particular las estrategias de salida de las élites comunistas, y las estrategias de entrada de otras élites (nacionalistas y demócratas). Cuando surgió la cuestión de la integridad territorial, y era muy probable que eso sucediera en los estados federados multinacionales, los comunistas controlaban los recursos y los incentivos para reprogramarse como nacionalistas, así que crearon un movimiento en tal sentido en lugar de convertirse en socialdemócratas. En este contexto, los grupos de oposición que abogaban por la democracia y la economía de mercado fueron dominados.

Donde permanecía un legado de partido de Estado stalinista, la transición a la democracia y la economía de mercado también fue problemática. Para los comunistas,

no había una estrategia de salida viable, excepto el autoritarismo. Como Rose *et al.* escribieron, “cuanto más totalitario y problemático sea el viejo régimen, mayor será el legado negativo y, por tanto, más difícil el tránsito de las instituciones políticas a la democracia”.²⁰ No hay salida económica; para poder mantener las empresas estatales, los medios de comunicación, la educación y otras posiciones, la élite debe mantener el poder político, y eso significa un no a la democracia, y un sí al autoritarismo.

Con mayor autonomía institucional entre el Estado, la política y la economía, es más viable para los comunistas una estrategia de salida encaminada hacia posiciones económicas de élite y su transformación en socialdemócratas. Para la democracia y los que luchan por ella, el comunismo reformado (que flexibilizó la conexión partido-Estado), una sociedad civil, una historia de disidencia y movimientos de oposición, y un país y un Estado con pocos o ningún problema de minorías étnicas son las mejores condiciones para el éxito del proceso. También había países y estados donde los comunistas tenían muchas probabilidades de convertirse en socialdemócratas y en las élites de la economía privatizada. En consecuencia, tanto las dimensiones estructurales de los países y de los estados, como la lucha entre las élites comunistas y los retadores en la nueva arena política, explican los resultados de los regímenes poscomunistas.

MOVIMIENTOS SOCIALES Y CAMBIO DE RÉGIMEN

Los movimientos de masas y de protesta a favor de la reforma política ocurrieron a finales de los años ochenta y

²⁰ Richard Rose, William Mischler y Christian Haerpfer, *Democracy and its Alternatives: Understanding Post-communist Societies*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1998, p. 67.

principios de los noventa en la mayor parte del mundo comunista. ¿Qué fue lo que consiguieron? ¿Cuál fue su contribución a la democracia?

En Europa del Este, la insatisfacción, que es la primera de las cuatro dimensiones de la acción colectiva, estaba ampliamente extendida. Se trataba, principalmente, de insatisfacción por el estancamiento en las condiciones de vida y la ausencia de libertad.

La ideología tampoco constituía un obstáculo para la oposición al régimen. Los regímenes comunistas basaban su legitimidad en la consecución de valores igualitarios y una sociedad justa bajo el socialismo, además de en las promesas de abundancia material. En los años cincuenta y sesenta, cuando los estados comunistas eran jóvenes, era posible creer que todas esos fines se alcanzarían. Pero posteriormente, en los años setenta y ochenta, con la corrupción rampante y el sistema de privilegios de los cuadros firmemente establecido, era muy ingenuo esperar que las promesas se cumplieran. Los estados comunistas también eran vulnerables a las cuestiones de soberanía nacional. Los de Europa del Este habían sido creados por el poderío militar soviético, y habían sido apoyados por él en Alemania del Este en 1953, en Hungría y Polonia en 1956 y en Checoslovaquia en 1968. Para muchos, el comunismo representaba una autoridad ilegítima, ajena. En los años ochenta, la pregunta que se planteaban era: ¿cómo se iba a llenar el vacío ideológico, por medio de la democracia y los derechos humanos, o por medio del nacionalismo?, y en este último caso, ¿qué tipo de nacionalismo sería?

La movilización de la oposición dependía del debilitamiento del partido de Estado comunista, lo que permitía el establecimiento de espacios para la sociedad civil: disidentes a favor de los derechos humanos, sindicatos independientes, una Iglesia con cierta autonomía, ambientalistas, abogados de los pobres. Aunque reprimidos, estos grupos

no fueron eliminados en los ochenta, a diferencia de lo que sucedió durante el stalinismo de los años cincuenta. Cuando el reformismo errático de Gorbachov proporcionó una oportunidad, estos grupos actuaron como catalizadores para la formación de movimientos de masas contra el comunismo.

La ausencia de una ideología comunista creíble en las confrontaciones permitió la rápida formación de una identidad para miles de ciudadanos comunes, hasta ese momento apolíticos. En las marchas de Leipzig, "nosotros, el pueblo" surge contra "ellos, los comunistas". En Praga, la nueva identidad es simbolizada por miles de llaves tintineando al unísono, que significaba "ha llegado el momento de que ustedes, los comunistas, dimitan: su tiempo se ha terminado". Y como los manifestantes provenían de todas las clases, edades, regiones y religiones, eran realmente "el pueblo". Ante la ausencia de elecciones libres, las protestas masivas eran un referéndum en las calles. En Yugoslavia, por las razones previamente descritas, los líderes comunistas manipularon a la opinión pública y las manifestaciones, convirtiéndolas en demandas de una ideología e identidad nacionalistas, "queremos nuestro propio Estado-nación". El nacionalismo étnico secuestró a la democracia.

Sin movimientos de masas en su contra, los partidos comunistas del este de Europa habrían durado unos años más, al menos hasta que la Unión Soviética se hubiese colapsado por completo. Polonia, sin Solidaridad y las huelgas masivas, habría continuado como un régimen militar autoritario. En Hungría, el régimen no se habría visto presionado a iniciar reformas políticas, si no hubiera temido el surgimiento de enfrentamientos al estilo polaco. En cuanto a Alemania del Este y Checoslovaquia, el partido de Estado controlaba las instituciones y a la gente, y marginaba a los disidentes y opositores. Rumania y Bulgaria

no tenían una oposición interna con recursos propios suficientes para realizar el cambio de régimen; en estos casos, fue la difusión de los movimientos masivos de protesta de los países vecinos la que hizo posible el cambio.

En estos países, las manifestaciones masivas mostraban el poder del pueblo y expresaban sus anhelos de tener sociedades más libres, anhelos de democracia. Cuando el régimen de Alemania del Este se vio obligado a negociar reformas con varios grupos de profesionistas e intelectuales —puesto que los manifestantes no tenían líderes—, el pueblo movilizado previno un pacto entre las élites socialista y poscomunista. No querían otra cosa que no fuera la democracia y la unificación. En los otros tres países, todos los disidentes y líderes de la oposición eran demócratas. Ganaron presencia y legitimidad en los movimientos de masas. Formaron partidos políticos comprometidos con la democracia, y su presión forzó a los comunistas a transformarse a sí mismos en socialdemócratas.

Ya no nos encontramos en el mismo escenario de participación masiva, como vimos a finales de los ochenta. Los disidentes se han convertido en líderes de los partidos políticos, responsables de los medios de comunicación, académicos, dirigentes de grupos de interés, y buscan lograr sus objetivos dentro del marco legítimo de las instituciones políticas que existen en la democracia. Al haber accedido al poder político, se comportan como predice la teoría de la acción colectiva: están eligiendo acciones políticas de bajo costo, y con mayores posibilidades de éxito que si utilizaran medios de protesta no convencionales. Por supuesto que hay huelgas, protestas de granjeros, incluso han surgido jóvenes violentos (*skinheads*), pero esto es algo muy similar a lo que sucede en Europa Occidental. Y lo que es más importante, hay elecciones libres y periódicas, con alternancia del liderazgo político y la expansión del Estado de derecho.

En la Yugoslavia multinacional, el nacionalismo prevaleció sobre la democracia. Inicialmente, los disidentes y los grupos de oposición intentaron la estrategia de entrada democrática. Para los comunistas, esta estrategia entrañaba demasiados riesgos. Utilizaron los recursos del partido comunista de Estado y, especialmente, los medios de comunicación públicos para despertar el nacionalismo, con propaganda para diseminar el odio y el miedo. Fue un periodo difícil y decisivo. Los nacionalistas moderados y los demócratas fueron derrotados en las urnas en 1990, por un margen relativamente pequeño, en un sistema electoral mayoritario, en el que el ganador se lleva todo, y que dio a los nacionalistas étnicos un poder desproporcionado.²¹ Una vez que fueron elegidos, los nacionalistas consolidaron su poder y eliminaron a los moderados, a los demócratas y a las minorías étnicas, antes de enfrentarse unos a otros en guerras asesinas.

²¹ Susan Woodward, *Balkan Tragedy*, Washington, D.C., Brookings Institute, 1995.

2. LOS BENEFICIOS DE LAS TRANSICIONES DIFÍCILES

Gretchen Casper*

INTRODUCCIÓN

[De 1973 a 1993, cerca de 35 países iniciaron procesos de transición desde regímenes autoritarios. Para entender por qué algunas de estas transiciones tuvieron éxito mientras que otras fallaron en el intento, este ensayo considera las experiencias de 24 países. Primero, describe el proceso de transición y presenta el conjunto de los 24 casos. Después compara el poder explicativo de tres factores: el camino seguido por cada país en su proceso de transición, el tipo de régimen autoritario previo y cuán prolongada fue la transición. Este ensayo muestra que las transiciones difíciles reportan beneficios significativos. Es posible que no tengan éxito; sin embargo, si llegan a triunfar, los nuevos gobiernos democráticos que de ellas resulten tendrán mayores probabilidades de consolidarse.]

* Deseo agradecer a Frank Baumgartner, Todd Eisenstadt, Juan Molinar, Deborah Norden, Reynaldo Y. Ortega, David Pion-Berlin y Kurt Weyland sus generosos y útiles comentarios.

TRANSICIONES DESDE REGÍMENES AUTORITARIOS

Una transición desde un régimen autoritario “es el intervalo entre un régimen político y otro [...] delimitado, por un lado, por el lanzamiento de un proceso de disolución de un régimen autoritario y, por otro lado, por la instalación de alguna forma de democracia [o] el regreso a alguna forma de gobierno autoritario”.¹ El proceso de transición comienza con una apertura por medio de la cual el régimen autoritario se ve debilitado y aparece una posibilidad de cambio político. Una amplia gama de factores puede producir esta apertura, incluyendo protestas, huelgas, la muerte de un líder, conflictos en el bloque gobernante, crisis económicas y acontecimientos internacionales.²

¹ Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 6.

² Véase Dankwart Rustow, “Transitions to Democracy”, *Comparative Politics*, vol. 2, 1970, pp. 337-63; Edward C. Epstein, “Legitimacy, Institutionalization, and Opposition in Exclusionary Bureaucratic-authoritarian Regimes”, *Comparative Politics*, vol. 17, 1984, pp. 37-54; Fernando H. Cardoso, “Entrepreneurs and the Transition Process: The Brazilian Case”, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1986; Jonathan Hartlyn y Samuel Morley, *Latin American Political Economy*, Boulder, CO, Westview Press, 1986; Adam Przeworski, “Some Problems in the Study of the Transition to Democracy”; Alfred Stepan, “Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations”; Laurence Whitehead, “International Aspects of Democratization”, los tres en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *op. cit.*; Cole Blasier, “The United States and Democracy in Latin America”, en James M. Malloy y Mitchell A. Seligson (eds.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987; Susan Eckstein, “Power and Popular Protest in Latin America”, en Susan Eckstein (ed.), *Power and*

Una vez que se provoca una apertura, la transición puede proceder de varias maneras, dependiendo de la fuerza y las preferencias de los gobernantes autoritarios y la oposición.³ Los gobernantes autoritarios pueden cooperar con el proceso de transición, con la esperanza de que su buena voluntad hacia el cambio y su salida del gobierno les garantice protección e influencia bajo el nuevo gobier-

Popular Protest: Latin American Social Movements, Berkeley, CA, University of California Press, 1989; Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 23, 1990, pp. 1-22; Thomas Carothers, *In the Name of Democracy*, Berkeley, CA, University of California Press, 1991; Ruth Berins Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1991; Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; Nancy Bermeo, "Democracy and the Lessons of Dictatorship", *Comparative Politics*, vol. 24, 1992, pp. 305-322; Dietrich Rueschemeyer, Evelyn Huber Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 1992; Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995; Karen L. Remmer, "New Theoretical Perspectives on Democratization", *Comparative Politics*, vol. 28, 1995, pp. 103-22.

³ Véase Stepan, *op. cit.*; Karl, *op. cit.*; Robert M. Fishman, "Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy", *World Politics*, vol. 42, 1990, pp. 422-440; Terry Lynn Karl y Philippe C. Schmitter, "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal*, vol. 43, 1991, pp. 269-284; Samuel P. Huntington, *The Third Wave*, Norman, OK, y Londres, University of Oklahoma Press, 1991; Robert H. Dix, "History and Democracy Revisited", *Comparative Politics*, vol. 27, 1994, pp. 91-105; Deborah J. Yashar, "Coalitions of Counter-Reform: Explaining Democracy and Authoritarianism in Costa Rica and Guatemala", trabajo presentado en la reunión de la American Political Science Association, Nueva York, 1-4 de septiembre de 1994; Felipe Agüero, "Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America", *Mershon International Studies Review*, vol. 42, 1998, pp. 383-404.

no. Aunque estas transiciones muy probablemente den como resultado la instalación de una democracia, el que el nuevo gobierno se consolide va a depender, en buena medida, de cuánta influencia puedan mantener los gobernantes autoritarios en la nueva situación.⁴

En vez de cooperar, los líderes autoritarios pueden negarse a dejar el poder. En este escenario, una transición podría tener éxito si la oposición fuera capaz de ganar suficiente apoyo para derrocar al régimen.⁵ Por ejemplo, la oposición puede derrotar al régimen en las elecciones, o puede presionar a los gobernantes autoritarios a dimitir promoviendo olas de protestas y huelgas.⁶ Estas transicio-

⁴ Véase Terry Lynn Karl, "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, op. cit.; Charles Guy Gillespie, *Negotiating Democracy: Politicians and Generals in Uruguay*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; Przeworski, op. cit.; Gary Marks, "Rational Sources of Chaos in Democratic Transition", *American Behavioral Scientist*, vol. 35, 1992, pp. 397-421; J. Samuel Valenzuela, "Democratic Consolidation in Post-transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992; Baohui Zhang, "Corporatism, Totalitarianism, and Transitions to Democracy", *Comparative Political Studies*, vol. 27, 1994, pp. 108-136; Philippe C. Schmitter, "Transitology: The Science or the Art of Democratization", en Joseph S. Tulchin (ed.), *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 1995, pp. 11-41.

⁵ Véase Eduardo Viola y Scott Mainwaring, "Transitions to Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s", *International Affairs*, vol. 38, 1985, pp. 193-219.

⁶ Véase Michael Bratton y Nicholas van de Walle, "Popular Protest and Political Reform in Africa", *Comparative Politics*, vol. 24, 1992, pp. 419-442; Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1996; Nancy

nes, aunque menos frecuentes, tienen más probabilidades de terminar en una democracia consolidada porque los gobernantes autoritarios generalmente pierden toda su influencia.⁷

Finalmente, las transiciones pueden llegar a un punto en el que ni los líderes autoritarios ni la oposición sean capaces de controlar el proceso.⁸ Las transiciones prolongadas pueden encajar en esta categoría, pues es posible caracterizarlas como “una guerra de desgaste entre los líderes autoritarios y los partidos de oposición sobre los fundamentos microinstitucionales de la transición, la cual está conformada por luchas continuas y prolongadas sobre las reglas institucionales del juego”.⁹ Estas transiciones se desarrollan con los líderes autoritarios y la oposición negociando entre sí y comprometiéndose mutuamente. Que la transición sea exitosa, y que el nuevo gobierno se consolide, dependerá de las garantías específicas que cada parte haya podido amarrar en el proceso.

Si la transición es exitosa, entonces el proceso concluye en la instalación de un gobierno que puede cumplir con la definición mínima de democracia, entendida como “un sistema político que proporciona oportunidades

Bermeo, “Myths of Moderation: Confrontation and Conflict during Democratic Transitions”, *Comparative Politics*, vol. 29, abril de 1997, pp. 305-322.

⁷ Véase María Helena Moreira Alves, “Dilemmas of the Consolidation of Democracy from the Top in Brazil”, *Latin American Perspectives*, vol. 15, 1988, pp. 47-63; Bratton y Van de Walle, *op. cit.*

⁸ Véase Donald Share, “Transitions to Democracy and Transitions through Transaction”, *Comparative Political Studies*, vol. 19, 1987, pp. 525-548.

⁹ Todd Eisenstadt, “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización”, en Reynaldo Yuenen Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2000.

constitucionales periódicas en las que se puede cambiar a los gobernantes; un mecanismo social que permite a la mayoría de la población tener influencia en las decisiones más importantes, al elegir entre los distintos contendientes que aspiran a los puestos de elección popular".¹⁰ Dado que el nuevo gobierno es el sucesor de un régimen autoritario, puede incluir legados autoritarios, como "poderes tutelares, dominios reservados, discriminación electoral, y el uso del golpe de Estado o de la política de insurrección".¹¹ Por tanto, la nueva democracia muestra signos de consolidación cuando "no tiene elementos perversos que estén minando sus características básicas",¹² y cuando se han fortalecido sus normas e instituciones democráticas.¹³

Las transiciones pueden triunfar, pero también fracasar. Por ejemplo, los líderes autoritarios pueden implantar nuevas medidas que lleven al régimen de un autoritarismo duro a un autoritarismo blando, no porque deseen instalar una democracia, sino más bien como una estrategia para permanecer en el poder.¹⁴ Triunfarán si logran

¹⁰ Seymour Martin Lipset, *Political Man*, Garden City, NJ, Anchor Books, 1963, p. 27. Véase también Robert A. Dahl, *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT, y Londres, Yale University Press, 1971; Samuel P. Huntington, *op. cit.*; Linz y Stepan, *op. cit.*; D. Collier y S. Levitsky, "Democracy with Adjectives", *World Politics*, vol. 49, 1997, pp. 430-451; Huber, Rueschemeyer y Stephens, *op. cit.*

¹¹ Valenzuela, *op. cit.*, p. 82.

¹² *Ibid.*, p. 62.

¹³ Véase Rustow, *op. cit.*; Daniel H. Levine, "Venezuela since 1958: The Consolidation of Democratic Politics", en Juan J. Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1978, pp. 82-109; Karl, *op. cit.*, y Schmitter, *op. cit.*; Bermeo, *op. cit.*; John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

¹⁴ Véase Douglas A. Chalmers y Craig H. Robinson, "Why Power Contenders Choose Liberalization", *International Studies Quarterly*,

controlar el proceso de liberalización, o si pueden fortalecer la coalición que los apoya. Por tanto, es posible que algunos países lleguen a experimentar una serie de intentos de transición cuyo resultado sea que los líderes autoritarios permanezcan en el poder. O que un nuevo país experimente un cambio de régimen, pero de uno autoritario a otro también autoritario.

Hemos sostenido que las transiciones hacia la democracia son causadas por diversos factores. Una vez que la transición comienza, puede seguir rutas muy diferentes, debido a la relativa fuerza tanto de los gobernantes autoritarios como de la oposición, y a las preferencias de los actores en cuanto al resultado final del proceso. Finalmente, este resultado puede ser la instalación de un gobierno democrático o la continuación del autoritarismo. La siguiente sección presenta una muestra de países y una comparación sistemática de sus transiciones hacia la democracia.

CASOS Y ACTORES

Este ensayo, como dijimos, examina las experiencias de 24 países que comenzaron una transición a la democracia en el periodo que va de 1973 a 1993. Estos casos fueron seleccionados en un estudio previo que analizaba por qué algunos países sí podían instalar un régimen democrático después de haber vivido bajo uno autoritario, mientras que otros no tenían éxito en ese proceso, y por qué algunas nuevas democracias mostraban signos de consolida-

vol. 26, 1982, pp. 3-36; Robert R. Kaufman, "Liberalization and Democratization in South America: Perspectives from the 1970s", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *op. cit.*

ción mientras que otras se estancaban o se colapsaban.¹⁵ Se utilizaron tres reglas para seleccionar los casos. La primera regla consistía en elegir los casos teniendo en cuenta tres posibles resultados del proceso de transición: continuación del autoritarismo, instauración de una democracia y consolidación de la democracia.¹⁶ Los resultados fueron codificados estudiando los países desde el año en el que se instauraba el nuevo régimen hasta 1993. Para completar esta tarea, se consultaron las investigaciones y trabajos de expertos en esos países. Después se compararon las conclusiones de éstos con las estimaciones de Freedom House.¹⁷ Si los casos se encontraban en los már-

¹⁵ Véase Gretchen Casper y Michelle M. Taylor, *Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1996.

¹⁶ Para una discusión detallada del esquema utilizado para codificar el resultado del proceso de transición, véase *ibid.*, pp. 43-47.

¹⁷ Véase Freedom House, *Freedom at Issue*, 1989-1992; *Freedom in the World*, Nueva York, Freedom House, 1984, 1993, 1994. Freedom House categoriza los derechos políticos y las libertades civiles con una escala de 7 puntos, donde 1= libre y 7= no libre. Combinamos las dos escalas para formar una nueva de 14 puntos. Después, seguimos las categorizaciones de Freedom House para los países, y los dividimos en libres, parcialmente libres y no libres: los países que se encontraban en el rango de 2-5 se consideraban como democracias en consolidación, aquellos que contaban con 5 a 10 puntos eran considerados como casos de instauración democrática, y aquellos con entre 11 y 14 puntos se consideraban como casos de continuación del autoritarismo. Para una discusión de los rangos de Freedom House y su correlación con las estimaciones de otras fuentes, véase Mark J. Gasiorowski, "An Overview of the Political Regime Change Dataset", *Comparative Political Studies*, vol. 29, 1996, pp. 469-483; Mike Alvarez, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi y Adam Przeworski, "Classifying Political Regimes", *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, 1996, pp. 3-36; Alex Inkeles (ed.), *On Measuring Democracy*, New Brunswick, Transaction Publishers, Institute for National Policy Research, 1991, pp. 27-51. Un estudio que utiliza las estimaciones de Freedom House

genes, se ignoraban las estimaciones de Freedom House a favor de las conclusiones de los expertos.

Determinar si la transición había concluido con la instauración democrática o con la continuación del autoritarismo fue un proceso bastante directo. Para medir la consolidación democrática, observamos si se producía el desmantelamiento de los legados autoritarios y se profundizaba en la democracia. Con respecto a los legados autoritarios, vimos si la nueva democracia tenía éxito en subordinar a los militares bajo el control civil, disminuyendo, por tanto, algunos dominios reservados a ellos, y también medimos la capacidad de los militares para influir en las decisiones políticas.¹⁸ Para determinar si se encontraban en un proceso de profundización de la democracia, consideramos si los actores continuaban con la negociación para enmendar las reglas del juego, de tal manera que se fortalecieran y aseguraran los elementos democráticos.¹⁹ Ejemplos de esto son la aprobación de nuevas constituciones y de legislación que proteja los de-

para comprobar la relación entre desarrollo económico y democracia es el de Ross E. Burkhart y Michael S. Lewis-Beck, "Comparative Democracy: The Economic Development Thesis", *American Political Science Review*, vol. 88, 1994, pp. 903-910.

¹⁸ Véase Przeworski, *op. cit.*; Bratton y Van de Walle, *op. cit.*; Gretchen Casper, *Fragile Democracies: The Legacies of Authoritarian Rule*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1995; Deborah Norden, *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1996; Wendy Hunter, *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 1997.

¹⁹ Véase Scott Mainwaring, "Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and Problems", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, 1995, pp. 113-79; Daniel H. Levine, "Paradigm Lost: Dependency to Democracy", *World Politics*, vol. 40, 1994, pp. 377-394; Adam Przeworski, *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

rechos laborales, y la construcción de pactos legislativos entre adversarios tradicionales.

La segunda regla era tener una representación de los casos que fuera relativamente equilibrada tomando en cuenta las tres dimensiones: el número de casos por resultado, el número de regiones geográficas incluidas y el rango de resultados en cada región. Tener un número relativamente similar de casos por resultado nos aseguraba que ningún tipo de resultado iba a influir demasiado sobre los demás. El seleccionar un número igual de casos de cada una de las cuatro regiones geográficas nos permitía controlar la desviación regional. Por último, se aseguró que los casos elegidos tuvieran en cuenta una variedad intraregional en cuanto a resultados (es decir, ninguna región incluiría únicamente casos de consolidación ni de continuación del autoritarismo).

La tercera regla implicaba una consideración teórica: puesto que estábamos estudiando transiciones hacia la democracia, esta última tenía que ser la preferencia (aunque no necesariamente la primera) de al menos uno de los actores. Además, las negociaciones tenían que haber empezado entre los actores, puesto que el proceso de negociación definiría el camino que el país iba a seguir. Por ejemplo, la democracia no se podría imponer a través de la intervención externa, como había ocurrido en Granada y en Panamá.²⁰

Con estas reglas de decisión se obtuvo un conjunto de 24 países de Asia, Latinoamérica y Europa Central y Oriental. En ocho de los casos, el resultado fue la continuación del autoritarismo; en siete, la instalación de la democracia; y en los otros nueve, la consolidación democrática. Cada una de las cuatro regiones geográficas estaba repre-

²⁰ Véase Huntington, *op. cit.*

sentada por seis casos que incluían, al menos, dos tipos de resultados para el proceso de transición. Los casos eran: Afganistán (1973), Angola (1992), Argentina (1983), Bolivia (1978), Brasil (1984), Chile (1989), Grecia (1974), Honduras (1981), Hungría (1990), Irán (1979), Kenia (1978), Liberia (1985), Myanmar (1990), Nigeria (1979), Filipinas (1986), Polonia (1989), Portugal (1976), Rumania (1990), Corea del Sur (1987), España (1977), Sudán (1986), Turquía (1983), Uganda (1980) y Uruguay (1984).

CUADRO 1
Resultados del proceso de transición

<i>Democracias en consolidación</i>	<i>Instauración democrática</i>	<i>Mantenimiento del autoritarismo</i>
Argentina (1983)	Brasil (1984)	Afganistán (1973)
Chile (1989)	Honduras (1981)	Angola (1992)
Grecia (1974)	Nigeria (1979)	Bolivia (1978)
Hungría (1990)	Filipinas (1986)	Irán (1979)
Polonia (1989)	Sudán (1986)	Kenia (1978)
Portugal (1976)	Turquía (1983)	Liberia (1985)
Corea del Sur (1987)	Uganda (1980)	Myanmar (1990)
España (1977)		Rumania (1990)
Uruguay (1984)		

Fuente: adaptado de: Gretchen Casper y Michelle M. Taylor, *Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1996.

Una vez seleccionados los casos, el siguiente paso fue establecer las comparaciones sistemáticas. Primero, identificamos una transición en cada país.²¹ Después seguimos

²¹ La transición más directa es aquella en la que la instalación de un gobierno democrático ocurre poco tiempo después de iniciado el proceso. Sin embargo, la transición puede durar décadas antes de que se instaure una democracia. O bien, el régimen autoritario puede li-

el desarrollo de la transición, centrándonos en las negociaciones de las élites y en las señales que daba la población, desde el punto crítico de inicio hasta el fin del proceso.²² Los puntos críticos constituían “cambios fundamentales en la vida política [...que] establecían ciertas direcciones de cambio y cerraban otras, conformando el juego político para los años venideros”.²³ Como resultado de ese momento crítico, el régimen autoritario se debilitaba y se abría una ventana de oportunidad para el cambio político. Usamos ese momento crítico como un indicador conservador de que hay una apertura y que, por tanto, hay una posibilidad de cambio político.²⁴

Posteriormente, observamos la interacción de los actores durante el periodo de transición. Categorizamos las

beralizarse, pero bloqueando el cambio total hacia la democracia. También es posible que algunos países experimenten varios intentos de transición durante la vida del régimen autoritario, en los que este régimen tiene éxito en bloquearlos todos, menos el último. Para tratar de una manera sistemática toda esta gama de variaciones, elegimos una sola transición por país, y utilizamos un momento crítico para identificar el punto de inicio de esta última.

²² Para una discusión detallada de cómo se construyeron las comparaciones sistemáticas, véase Casper y Taylor, *op. cit.*, pp. 23-27.

²³ Collier y Collier, *op. cit.*, p. 27.

²⁴ Otros estudiosos han usado diferentes puntos de inicio en sus trabajos sobre transiciones. Algunos han considerado la fecha en la que el régimen autoritario empezó el proceso de liberalización. Otros, incluyendo algunos que colaboran en este volumen, han elegido comenzar su análisis en el momento en que la oposición se convierte en un actor importante en el cambio político; sin embargo, aceptan que “señalar con exactitud la génesis de estos hechos es muy difícil, pues no hay una lógica exacta que nos indique dónde comenzar la cronología”, Bratton y Van de Walle, *op. cit.*, p. 422. Teniendo todo ello en cuenta, escogimos estos momentos críticos porque eran unos indicadores identificables y conservadores sobre los momentos de apertura política.

preferencias de los actores, sus respuestas a las señales enviadas por la población y sus estrategias durante las negociaciones.²⁵ Los actores tienen preferencias en lo que respecta al tipo de régimen que podría instaurarse al final del proceso de transición.²⁶ El régimen preferido puede ser una democracia, una democracia controlada o un régimen autoritario. Unos gobernantes autoritarios se pueden negar a abandonar el poder. Otros pueden acordar una transición con la esperanza de mantener su influencia o de evitar una persecución en su contra. Finalmente, en unos cuantos casos, los gobernantes autoritarios pueden preferir dejar el poder, una vez que se les asegure que sus reformas permanecerán.²⁷

Las preferencias de los actores se codifican como convergentes o divergentes, dependiendo de cuántos de ellos quieran que se instaure la democracia, y cuán distantes se encuentren dichas preferencias. Si los actores tienen preferencias convergentes, entonces puede que exista suficiente terreno común para que lleguen a un compromiso

²⁵ Para una discusión detallada del esquema de codificación para estos tres factores, véase Casper y Taylor, *op. cit.*, pp. 47-56.

²⁶ Consideramos tres actores: el defensor, el retador y el público. El defensor es el que detenta el poder. Generalmente es el régimen autoritario, pero puede ser un actor que derroque al régimen durante el momento crítico y es el gobernante del *statu quo*. El retador quiere reemplazar al defensor como gobernante. Tanto el defensor como el retador pueden ser individuos o, más probablemente, coaliciones de élites. El público puede enviar señales de apoyo o de oposición tanto al defensor como al retador. Para una mayor discusión sobre la identificación de los actores, véase Casper y Taylor, *op. cit.*, pp. 19-22.

²⁷ Ejemplos de esto serían Turquía, de 1980 a 1983, y Sudán, de 1985 a 1986. Bratton y Van de Walle argumentan que las oligarquías militares están más dispuestas a dejar el poder que otros tipos de regímenes autoritarios, en Michael Bratton y Nicholas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspectives*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.

en las negociaciones. Pero si tienen preferencias divergentes, la negociación se puede prolongar. Por ejemplo, los tres actores de la transición en Filipinas mantenían preferencias divergentes: Ferdinand Marcos quería continuar con su régimen autoritario, la oposición democrática (encabezada por Corazón Aquino), derrocar al presidente Marcos e instaurar una democracia, y los militares rebeldes preferían establecer una junta.²⁸

La población desempeña un papel crítico, aunque indirecto, en el sentido de que su apoyo puede influir en las negociaciones entre los actores. Les envía señales a los gobernantes autoritarios y a los opositores de éstos con respecto a si apoya o no determinadas políticas, actores o resultados del proceso de transición. Las señales —medidas como resultados en las elecciones, manifestaciones y huelgas— son del conocimiento general de los actores porque son hechos públicos. Aunque algunos actores las desdennan, otros las usan como información sobre su fuerza relativa y sopesan sus posibilidades de conseguir el resultado que desean.

Teniendo en cuenta que la población envía señales a los actores durante el proceso, observamos cómo reaccionaban los gobernantes autoritarios ante ellas. Por ejemplo, cuando aquélla se manifiesta contra el régimen, los gobernantes autoritarios pueden conceder y aceptar sus demandas o mantenerse firmes. Su respuesta nos muestra el grado en que están dispuestos a hacer concesiones a otros actores, basándose en cuánto apoyo piensan que tienen. En Filipinas, la población envió varias señales indicando su rechazo a Marcos y su apoyo a la oposición democrática. Entre otras, se incluye el funeral del senador Benigno

²⁸ Véase Francisco Nemenzo, "A Season of Coups", *Kasarinlan*, vol. 2, 1987, pp. 5-14; David Wurfel, *Filipino Politics*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1988.

Aquino, en 1983, cuando millones de personas salieron a las calles y pidieron la dimisión de Marcos; en las elecciones legislativas de 1984, la oposición aumentó y multiplicó por cuatro su número de puestos en el Congreso; y el tenso periodo del 22 al 25 de febrero de 1986, conocido como “el poder popular”, cuando la gente defendió a los militares declarados en rebeldía, pidió que Marcos dimitiera y reconoció a Corazón Aquino como la ganadora de las elecciones presidenciales. Sin embargo, Marcos se mantuvo firme ante esas señales –se negó a aceptar las demandas y dimitir, o a comprometerse con los otros dos actores.²⁹

Finalmente, los autoritarios en el poder adoptan estrategias al negociar con sus oponentes. Las señales de la población informan a unos y a otros sobre cuál es su fuerza relativa. Cuando los gobernantes autoritarios reciben menos apoyo del que estaban esperando, pueden elegir cooperar con sus oponentes. Por el contrario, si descubren que tienen más apoyo del que habían pensado, o si la oposición tiene mucho menos apoyo del que generalmente se suponía, entonces los gobernantes autoritarios pueden adoptar una estrategia de negociación más agresiva. La codificación de las respuestas de los líderes del régimen autoritario a las señales de la población nos da una idea de su voluntad de cooperar con ella, y, por otro lado, la codificación de sus estrategias nos muestra su voluntad de cooperar con la oposición.

Codificamos las estrategias que los líderes autoritarios decidieron utilizar en la negociación con la oposición de la siguiente manera: el “defensor” puede adoptar estrate-

²⁹ Véase Raymond Bonner, *Waltzing with a Dictator*, Nueva York, Times Books, 1987; Bryan Johnson, *The Four Days of Courage*, Nueva York, Free Press, 1987; Mark R. Thompson, *The Anti-Marcos Struggle*, New Haven, Yale University Press, 1995.

gias que faciliten la transición, o intentar frenarla siguiendo estrategias de bloqueo. Las estrategias subrayan el punto hasta donde el “defensor” tiene voluntad de cooperar con el “retador” y ayudar al proceso de transición, o negarse a salir, haciendo peligrar el proceso. En las Filipinas, Marcos adoptó una estrategia de bloqueo a lo largo de todo el proceso de transición. Impuso reglas en las elecciones presidenciales de 1986 para asegurar su victoria. Hizo que la Comisión de las Elecciones (COMELEC)antara los votos y lo declarara ganador. Cuando la gente se negó a aceptar la decisión de la COMELEC, envió los votos a la Asamblea Nacional para su recuento, y ésta apoyó los resultados de ella. Cuando los militares rebeldes dejaron de apoyar abiertamente al régimen, declararon que Marcos se había robado la elección y exigieron su renuncia, éste respondió enviando tropas leales a él para atacarlos. Marcos continuó adoptando una estrategia de bloqueo, en vez de una que facilitara la transición y le permitiera negociar su salida en términos más favorables.³⁰

Una vez elaborado el marco inicial para las comparaciones sistemáticas del conjunto de países, construimos historias de casos comparados, bien detalladas, incluyendo información sobre la negociación entre los actores desde el momento crítico hasta el final del proceso de transición. Las historias de casos se basan primordialmente en el trabajo de los expertos en dichos países, con el respaldo de la información de Banks que se utiliza sis-

³⁰ Véase Belinda A. Aquino, “The Philippines: End of an Era”, *Current History*, vol. 85, 1986, pp. 155-158 y 184-185; William H. Overholt, “The Rise and Fall of Ferdinand Marcos”, *Asian Survey*, vol. 26, 1986, pp. 1137-1163; Bernardo Villegas, “The Philippines in 1986: Democratic Reconstruction in the Post-Marcos Era”, *Asian Survey*, vol. 27, 1987, pp. 194-205.

temáticamente en todos ellos.³¹ Un segundo recuento comparado fue escrito para cada país que instauró exitosamente una democracia, para seguir estudiándolos en su proceso de consolidación (hasta el año 1993). Como las historias de casos de transición, los documentos sobre la consolidación se basan primordialmente en el trabajo de los expertos mencionados y en la información de Banks.³² Al recoger información contextual de un gran número de casos pudimos identificar patrones generalizables a lo largo del proceso de transición.

HALLAZGOS

¿Por qué algunas transiciones tienen éxito mientras que otras fracasan? En primer lugar, esta sección analiza cómo influye el camino tomado para realizar la transición en el resultado de dicho proceso. Después, investigamos los efectos de dos factores adicionales que han sido identificados por los expertos en procesos de democratización, debido a que tienen gran influencia en los resultados de las transiciones: el tipo de régimen autoritario y cuán prolongada es la transición.

Seguimos los caminos que los países tomaron en su transición, teniendo en cuenta la información sobre las elecciones estratégicas de los actores autoritarios en la negociación con otros actores de la élite, y en sus respuestas

³¹ Para una discusión detallada de las historias de casos comparados, véase Casper y Taylor, *op. cit.*, pp. 41-42. Para un estudio sobre el uso de fuentes secundarias para explicar la variación a lo largo de estructuras institucionales, véase Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

³² Para una discusión más detallada sobre la información relativa a la consolidación democrática, véase Casper y Taylor, *op. cit.*, pp. 186-188.

a la población.³³ De este modo, los caminos son definidos por las preferencias de los actores autoritarios, sus respuestas a las señales de la población y sus estrategias ante la oposición. Como argumentamos antes, las preferencias pueden converger o divergir, los gobernantes autoritarios pueden aceptar las señales de la población o mantenerse firmes frente a ellas, y pueden elegir estrategias que faciliten la transición o que la bloqueen. Por tanto, teniendo en cuenta los procesos de negociación de las élites, hay ocho caminos que conducen a la transición.

De los 24 países estudiados, 20 siguieron uno de los tres caminos típicos considerados: el de la negociación intensa, el del compromiso o el del conflicto extremo. Cuatro países siguieron caminos diferentes de los típicos, y diferentes entre sí. Así, de los ocho posibles caminos hacia la transición, encontramos que 24 países siguieron siete de ellos, y 20 de esos 24 usaron uno de los caminos típicos.

Seis países siguieron el camino de la negociación intensa, que se caracteriza por preferencias divergentes, donde los gobernantes autoritarios al fin aceptan las señales de la población y adoptan estrategias que facilitan la democratización. Por ejemplo, en Corea del Sur, el presidente Chun Doo Hwan prefirió la continuación del régimen autoritario mientras que la oposición democrática quería removerlo e instalar un régimen democrático. Después de una ola de manifestaciones en 1987, Chun acordó no volver a presentarse en elecciones, y en su lugar nombró a Roh Tae Woo como candidato presidencial del Partido de la Justicia Democrática. Roh aceptó inmediatamente todas las demandas de reformas constitucionales

³³ Véase Karl, *op. cit.*; David Collier y Deborah L. Norden, "Strategic Choice Models of Political Change in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 24, 1992, pp. 229-243; Higley y Gunther, *op. cit.*; Bratton y Van de Walle, *op. cit.*

de la oposición, incluyendo la elección directa del presidente y la devolución a Kim Dae Jung de sus derechos políticos.³⁴

Un segundo grupo de seis países siguieron el camino del compromiso, que implicaba preferencias convergentes, donde el régimen autoritario aceptaba y adoptaba estrategias que facilitaban la democratización. Por ejemplo, en Turquía los tres actores tenían preferencias convergentes. Los militares apoyaban la transición a la democracia, aunque querían que la nueva democracia fuese controlada por el Partido Nacional Democrático (PND), al que apoyaban. Por otro lado, el Partido de la Madre Patria (MP) quería un gobierno democrático libre de toda influencia del ejército. Los militares creían que el PND iba a ganar las elecciones legislativas de 1983, pero el partido que ganó fue el MP. Los militares aceptaron los resultados de los comicios, aunque la victoria del MP no era lo que ellos esperaban. El ejército adoptó estrategias que facilitaban la democratización al nombrar a un líder del MP como primer ministro y al abandonar la junta el poder.³⁵

Ocho países tomaron el camino del conflicto extremo, que incluye preferencias divergentes, donde los gobernantes autoritarios se mantienen firmes y adoptan una estrategia de bloqueo. Un ejemplo podría ser Myanmar, donde el Consejo de la Ley de Estado y Restauración del Orden (CLERO) prefería continuar con su gobierno

³⁴ Véase Sung-Joo Han, "South Korea in 1987", *Asian Review*, vol. 28, 1988, pp. 52-60; James Cotton, "From Authoritarianism to Democracy in South Korea", *Political Studies*, vol. 37, 1989, pp. 244-259.

³⁵ Véase L. W. Pevsner, *Turkey's Political Crisis: Background, Perspectives, Prospects*, Nueva York, Praeger, 1984; Kemal H. Karpat, "Military Interventions: Army-Civilian Relations in Turkey Before and After 1980", en Metin Heper y Ahmet Evin (eds.), *State, Democracy, and the Military: Turkey in the 1980s*, Berlín, Walter de Gruyter, 1988.

autoritario, mientras que la Liga Nacional por la Democracia (LND) quería instaurar un gobierno democrático. El CLERO se mantuvo firme a pesar de las señales de la población: cuando la LND ganó ampliamente las elecciones legislativas de 1990, el CLERO se negó a aceptar los resultados. Este último adoptó estrategias de bloqueo, al arrestar a miles de líderes de la oposición, mantener la ley marcial y negarse a dejar el poder. Finalmente, la LND se vio forzada a ceder, y el CLERO elaboró una nueva constitución que le permitió continuar en el poder.³⁶

El cuadro 2 nos muestra la estrecha relación que existe entre el camino y el resultado de la transición. Todos los países que tomaron el camino de la negociación intensa instauraron una democracia; además, eran los que tenían más probabilidades de consolidarla. Éstos eran los casos en los que, inicialmente, los gobernantes autoritarios no querían dejar el poder, por lo que las negociaciones entre los actores fueron muy difíciles. Conforme la transición se fue desarrollando, los gobernantes autoritarios se dieron cuenta de que no eran lo suficientemente fuertes como para alcanzar su resultado preferido, y acabaron accediendo a dejar el poder, aunque no sin algunas concesiones. Como consecuencia de esto, los nuevos gobiernos contaron con actores democráticos que tenían mayor fuerza y apoyo que los gobernantes autoritarios a quienes sucedieron.

Todos los países que siguieron el camino del compromiso instauraron un gobierno democrático; sin embargo, sólo un tercio de ellos mostró signos de estar en proceso

³⁶ Véase Burma Watcher, "Burma in 1988: There Came a Whirlwind", *Asian Survey*, vol. 29, 1989, pp. 174-180; Mya Maung, "The Burma Road from the Union of Burma to Myanmar", *Asian Survey*, vol. 30, 1990, pp. 603-624; James Guyot, "Myanmar in 1990: The Unconsummated Election", *Asian Survey*, vol. 31, 1991, pp. 205-211.

de consolidarlo. En estos casos, los gobernantes autoritarios y sus oponentes estaban más cerca de llegar a un acuerdo, y los primeros se mostraban dispuestos a dejar el poder si les daban ciertas garantías. Los actores también tenían fuerzas y apoyos muy similares. La oposición era consciente de que tenía que acceder a las demandas de los gobernantes autoritarios si quería lograr un gobierno democrático. Sin embargo, los compromisos alcanzados durante el proceso de transición hicieron peligrar la consolidación de la democracia, porque los gobernantes autoritarios fueron capaces de mantener un considerable margen de influencia en el proceso.

Finalmente, los países que siguieron un camino de conflicto extremo tenían muchas más posibilidades de continuar como regímenes autoritarios. Estos casos eran similares a los de negociación intensa, ya que los gobernantes autoritarios, en ambas circunstancias, inicialmente se negaban a abandonar el poder. Sin embargo, en los casos de conflicto extremo, se mantuvieron tercamente en sus posiciones y se negaron a sellar un compromiso con la oposición. En vez de reconsiderar su postura, continuaron con sus estrategias de bloqueo. Con el tiempo, pudieron conseguir que sus oponentes aceptaran su posición, y el resultado fue la continuación del gobierno autoritario. De manera similar, los países que siguieron otros caminos tenían mayores probabilidades de continuar como regímenes autoritarios.³⁷

³⁷ Ciertos caminos tienen mayores probabilidades de conducir a una instauración o consolidación de la democracia. Sin embargo, también es posible que algunos países que han seguido el camino del conflicto extremo experimenten una democratización exitosa, y países que hayan seguido el camino del compromiso consoliden su proceso democrático (Schmitter, *op. cit.*, p. 32; Casper y Taylor, *op. cit.*, pp. 142, 207-213). Los ejemplos incluyen, entre otros, Filipinas, Hungría, Portugal y España.

CUADRO 2
Camino y resultado del proceso de transición

<i>Camino de la transición</i>	<i>Resultado del proceso de transición</i>		
	<i>Democracia en consolidación</i>	<i>Instauración de la democracia</i>	<i>Mantenimiento del autoritarismo</i>
Negociación intensa	Argentina Chile Grecia Polonia Corea del Sur	Honduras	
Camino del compromiso	España Uruguay	Brasil Nigeria* Sudán* Turquía	
Camino del conflicto extremo	Hungría Portugal	Filipinas	Angola Bolivia Kenia Myanmar Rumania
Otros caminos		Uganda*	Afganistán Irán Liberia

Nota: *significa que la nueva democracia cayó.

Fuente: misma del cuadro 1.

El tipo de régimen es un segundo factor que puede influir en el resultado del proceso de transición.³⁸ Los académicos han argumentado que los militares estarían más

³⁸ Véase Bratton y Van de Walle, "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa", *World Politics*, vol. 46, 1994, pp. 453-489; Linz y Stepan, *op. cit.*; B. Geddes, "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?", artículo presentado en APSA, Boston, 3-6 de septiembre de 1998.

dispuestos a cooperar con una transición democrática si pudieran conservar parte de su influencia, unificar su institución o regresar al poder en otra oportunidad.³⁹ Al contrario de las oligarquías militares, los regímenes de partido único suelen estar menos dispuestos a abandonar el poder; sin embargo, la oposición puede utilizar las tradiciones e instituciones electorales que ya existen para derrotarlos.⁴⁰ Los dictadores tienen pocos incentivos para abandonar el poder porque son mayores las probabilidades de que pierdan su influencia política y económica una vez que lo dejan; además, son menos las instituciones que la oposición puede utilizar en su beneficio.⁴¹ Por tanto, esperaríamos que los regímenes militares y los de partido único tuvieran más probabilidades de realizar una transición exitosa hacia la democracia que las dictaduras personales.⁴²

El tipo de régimen autoritario fue categorizado como militar/dominado por los militares, personal/neopatrimonial y de partido único, siguiendo las investigaciones

³⁹ Véase Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1988; David Pion-Berlin, *The Ideology of State Terror: Economic Doctrine and Political Repression in Argentina and Peru*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 1989; Karen L. Remmer, *Military Rule in Latin America*, Winchester, Unwin, Hyman, 1989; Felipe Aguero, *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1995; Casper, *op. cit.*; Norden, *op. cit.*; Bratton y Van de Walle, *Democratic*; Hunter, *op. cit.*

⁴⁰ Véase Bratton y Van de Walle, "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa", *op. cit.*

⁴¹ Véase Bratton y Van de Walle, "Popular Protest and Political Reform in Africa", y Huntington, *op. cit.*

⁴² Véase Linz y Stepan, *op. cit.*; Bratton y Van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspectives*; H. E. Chehabi y Juan J. Linz (eds.), *Sultanistic Regimes*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1998.

de varios académicos.⁴³ El cuadro 3 nos muestra que la mayoría, 14, eran regímenes militares/dominados por los militares, siete eran personales/neopatrimoniales, y tres eran regímenes de partido único. Los resultados ofrecen evidencia a favor de nuestra hipótesis. Los regímenes militares son los que tenían más probabilidad de experimentar una transición que diera por resultado la instauración de un régimen democrático; sin embargo, menos de la mitad de ellos continuaban en el proceso de consolidación. Los dos regímenes de partido único que transitaban a la democracia también continuaban consolidándose. Finalmente, los regímenes personales/neopatrimoniales eran los que tenían más probabilidad de seguir siendo regímenes autoritarios.

CUADRO 3

Tipo de régimen autoritario y resultado del proceso de transición

<i>Tipo de régimen autoritario</i>	<i>Democracia en consolidación</i>	<i>Instauración democrática</i>	<i>Mantenimiento del autoritarismo</i>
Militar o dominado por militares	Argentina Chile Grecia Corea del Sur Uruguay	Brasil Honduras Nigeria* Sudán* Turquía Uganda	Bolivia Liberia Myamar
Partido único	Hungría Polonia		Angola
Personal o neopatrimonial	Portugal España	Filipinas	Afganistán Irán Kenia Rumania

Nota: *significa que la nueva democracia cayó.

Fuente: misma del cuadro 1.

⁴³ Véase Huntington, *op. cit.*; Mark J. Gasiorowski, *The Political Re-*

Dos factores nos indican la naturaleza prolongada de la transición: la duración del proceso de transición y la duración del régimen autoritario. Con respecto al primero, si el argumento es correcto, entonces esperaríamos que los países que experimentasen periodos de transición más largos tendrían más posibilidades de instaurar una democracia que mostrara signos de consolidación. La duración de la transición se mide en años, desde el momento crítico hasta su culminación.⁴⁴ Como podemos ver en el cuadro 4, diez países experimentaron una transición que duró hasta dos años, otros diez tuvieron una de entre dos y cuatro años, y a los cuatro restantes les llevó más de cuatro años. Los resultados parecen confirmar nuestras hipótesis: un proceso de transición prolongado se asocia con democracias en consolidación, mientras que en los países con transiciones breves es más probable que vuelvan a instalarse regímenes autoritarios.

La alternativa es que la duración del régimen autoritario sea la que defina en forma más apropiada el carácter “prolongado” de la transición, tal y como se argumenta en este volumen, puesto que ello permite que el país pueda realizar varios intentos a este respecto. De nuevo, si el argumento sobre el carácter “prolongado” de la transición es correcto, los países que viven bajo regímenes autoritarios por periodos más largos tendrían más probabilidades de instaurar un régimen democrático que muestre seña-

gime Change Dataset, manuscrito, Louisiana State University, 1993; y Alvarez *et al.*, *op. cit.*

⁴⁴ Se debe hacer notar que las transiciones hacia la democracia se miden desde el momento crítico, aunque otros académicos han utilizado diferentes puntos de inicio cuando las evalúan. Algunos autores en este volumen sugieren que la “dilación” de una transición se puede medir mejor desde la perspectiva de la oposición, esto es, desde el primer momento en que ésta es capaz de articular un desafío de gran escala.

CUADRO 4

Duración de la transición y resultado del proceso de transición

<i>Duración de la transición (desde la coyuntura crítica hasta el fin del proceso)</i>	<i>Resultado del proceso de transición</i>		
	<i>Democracia en consolidación</i>	<i>Instauración democrática</i>	<i>Mantenimiento del autoritarismo</i>
Menos de 2 años	Argentina Grecia	Sudán* Turquía Uganda*	Afganistán Angola Bolivia Kenia Rumania
2-4 años	Hungría Portugal Corea del Sur España	Brasil Nigeria* Filipinas	Irán Liberia Myanmar
5 años o más	Chile Polonia Uruguay	Honduras	

Nota: *significa que la nueva democracia cayó.

Fuente: misma del cuadro 1.

les de consolidación. La duración del régimen autoritario se mide en años. Los resultados apoyan el argumento sobre el carácter “prolongado” de la transición, puesto que las democracias en consolidación suelen haber experimentado los periodos más largos de gobierno autoritario. De los cuatro países con menos de diez años de gobierno autoritario, tres tuvieron transiciones exitosas, y dos de ellos continuaban hacia la consolidación. Sin embargo, siete de los diez países con entre 11 y 19 años de gobierno autoritario instauraron una democracia, y sólo dos de los tres casos restantes continuaron hacia la consolidación. Final-

mente, seis de los diez casos con más de 20 años de gobierno autoritario instauraron una democracia, y cinco de ellos mostraban señales de consolidarla. La siguiente parte compara los hallazgos teniendo en cuenta los tres factores.

CUADRO 5
Duración del régimen autoritario y resultado del proceso de transición

<i>Duración del régimen autoritario</i>	<i>Resultado del proceso de transición</i>		
	<i>Democracia en consolidación</i>	<i>Instauración democrática</i>	<i>Mantenimiento del autoritarismo</i>
Menos de 10 años	Argentina Grecia	Turquía	Liberia
11-19 años	Chile Uruguay	Honduras Nigeria* Filipinas Sudan* Uganda*	Angola Bolivia Kenia
20 años o más	Hungría Polonia Portugal Corea del Sur España	Brasil	Afganistán Irán Myanmar Rumania

Nota: *significa que la nueva democracia cayó.

Fuente: misma del cuadro 1.

CONCLUSIÓN

Este artículo ha investigado el poder explicativo de tres factores para comprender por qué algunas transiciones terminan nuevamente en un régimen autoritario, mientras que otras llegan a la democracia o la consolidan. Las

transiciones hacia la democracia tienen más probabilidades de fracasar si los países siguen caminos de conflicto extremo; son regímenes personales/neopatrimoniales, y experimentan transiciones más cortas. Por otro lado, las transiciones tienen más probabilidades de instaurar una democracia si los países siguen un camino de negociación intensa o de compromiso; éstos son gobernados por un régimen militar/dominado por militares o por un régimen de partido único, y experimentan transiciones más largas. De los países que han alcanzado la democracia, los que tienen más probabilidades de consolidarse son los que siguen el camino de la negociación intensa, tienen un régimen de partido único, experimentan una transición más larga y han tenido un régimen autoritario por más tiempo.

La configuración de los factores relacionados con la consolidación de la democracia nos muestra que el resultado más favorable para el proceso de transición generalmente se alcanza por los medios más difíciles. Los países en los que los actores tienen preferencias divergentes, regímenes de partido único que se niegan a abandonar el poder o transiciones dilatadas pueden terminar tanto en un nuevo régimen autoritario como en una democracia. Sin embargo, si tienen éxito en la instauración de una democracia, entonces son los que cuenta con más probabilidades de continuar hacia la consolidación. Por tanto, las transiciones difíciles, aunque riesgosas, a menudo ofrecen las mayores recompensas para la democratización.

3. ¿REMOLINOS EN LA TERCERA OLA? LAS TRANSICIONES PROLONGADAS EN LAS TEORÍAS SOBRE DEMOCRATIZACIÓN

Todd A. Eisenstadt

La llamada tercera ola de la democratización ha alcanzado su cima (junto con una serie de teorías sobre el tema), dejando algunos casos probables y más problemáticos a la deriva. Un importante conjunto de países con lentos procesos de democratización, incluyendo los analizados en este volumen, tales como Bangladesh, Indonesia, Kenia, México y Corea del Sur, lo están logrando, aunque de manera gradual y sin seguir las características del modelo de pacto de élites del Wilson Center, descrito por O'Donnell y Schmitter en su trabajo pionero sobre las transiciones desde regímenes autoritarios (1986).¹ En estas transicio-

¹ Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, 1986. Para algunas descripciones convencionales sobre regímenes autoritarios, véase Bolívar Lamounier, "Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Abertura", en Alfred Stepan (ed.), *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, Nueva York, Oxford University Press, 1989; Donald Share, "Transitions to Democracy and Transition through Transaction", *Comparative Political Studies*, vol. 19, 1987, pp. 525-548; Yih-Jiun Liu, "The Election-driven Democratic Transfor-

nes prolongadas parece que la democratización es una "guerra de trincheras" entre los autoritarios que detentan el poder y los partidos de oposición, sobre los fundamentos microinstitucionales de la transición. El punto clave del cambio, en vez de ser una fisura entre la línea "dura" y la línea o el sector "blando" de la coalición autoritaria, en el momento previo a la caída del régimen autoritario y la posterior firma del pacto que comprende a toda la sociedad, toma la forma de luchas continuas y prolongadas sobre las reglas del juego formales e institucionales. De hecho, los partidos de oposición reclaman la supuesta equidad de las instituciones y de las fórmulas de representación electorales, en un intento de "entrar por la puerta de atrás" a los corredores del poder.

En el caso de la liberalización brasileña de los años setenta y ochenta, Lamounier llamaba a este proceso la "apertura a través de elecciones", desafiando la noción comúnmente aceptada de que las "elecciones sin opción" de los regímenes autoritarios sólo servían para propósitos ceremoniales.² ¿Qué ocurre con las transiciones prolongadas más recientes, como las mencionadas anteriormente? ¿Encajan dentro de una noción más amplia del tipo ideal de Lamounier? ¿Cuáles son las características que tienen en común este tipo de transiciones? ¿Cómo se diferencian de las caracterizadas por pactos entre las élites?

mation: A Comparative Perspective", disertación, Department of Political Science, University of Chicago, 1991; y Hyug Baeg Im, "Politics of Transaction: Democratic Transition from Authoritarian Rule in South Korea", disertación doctoral, Department of Political Science, University of Chicago, 1989.

² Véase Bolivar Lamounier, "Opening through Elections: Will the Brazilian Case Become a Paradigm?", *Government and Opposition*, vol. 19, 1984, pp. 167-177. Véase también Guy Hermet *et al.*, *Elections without Choice*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1978.

¿Son duraderas? ¿Qué nos pueden decir casos “más antiguos” de transición prolongada, como el de Brasil, sobre la calidad de la consolidación del proceso democratizador? ¿Qué podemos decir sobre el caso residual de los regímenes autoritarios de partido único? ¿Van a seguir el camino de las transiciones prolongadas en lugar del modelo de las pactadas? ¿Qué condiciones van a hacer más probable que sigan uno u otro modelo de transición? Éstas son las cuestiones principales que nos planteamos en este artículo.

Tres advertencias metodológicas nos ayudan a delimitar los parámetros de nuestra investigación. La primera, siguiendo los imperativos de Geddes, Przeworski y Bratton y Van de Walle, es buscar los mecanismos teóricos de nivel medio que unen los patrones macrohistóricos de cambio con las instancias microinstitucionales de negociación estratégica.³ Este trabajo analiza las relaciones de la oposición con los gobiernos autoritarios y, siempre que es posible, el énfasis se encuentra en los patrones reiterados de negociación, a lo largo de las transiciones prolongadas, y no en los momentos “clave” o momentos “críticos” (a los que se les conoce en la literatura como “pactos”). La segunda, siguiendo el consejo de Linz y Stepan, es evitar lo que estos autores denominan “la falacia electoral”.⁴

³ Véase Barbara Geddes, “Big Questions, Little Answers”, trabajo presentado en la conferencia de la American Political Science Association, Nueva York, 1994; Adam Przeworski, “Studying Democratization: Twenty Years Later”, Nueva York, New York University, mimeo, 1996; y Michael Bratton y Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.

⁴ Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidations: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 4.

Es decir, las elecciones tienden a definir a grandes trazos las etapas de la transición, pero son sólo un punto de arranque en el proceso de democratización. Aunque las elecciones y las instituciones electorales desempeñan un papel central en este análisis, intentamos por lo menos unir, de manera tentativa, el microanálisis de los comicios con cuestiones más amplias sobre el consentimiento social, la representación y la rendición de cuentas.

UNA DEFINICIÓN MÁS PRECISA DEL ROMPECABEZAS

En su libro *Democracy and the Market*, Przeworski buscaba descifrar un rompecabezas muy importante: "Si uno acepta, como yo lo hago, que no todos los conflictos se pueden resolver por la vía de la deliberación, y que, por tanto, la democracia también genera ganadores y perdedores, ¿podemos esperar que los perdedores acepten su derrota y el veredicto que democráticamente se adopte en estos conflictos?"⁵ Para los casos que él estudia, principalmente las transiciones pactadas de Europa del Este y de Latinoamérica, el problema era el diseño institucional. Esto es, él concluía que, para durar, las instituciones democráticas tenían que ser justas, tenían que dar a "las fuerzas políticas relevantes una oportunidad de ganar de vez en cuando", y además debían ser eficaces, de forma que fuera "más atractivo perder bajo un régimen democrático que perder bajo un régimen no democrático".⁶ La incertidumbre sobre el futuro y, por tanto, la necesidad de evitar tomar caminos equivocados, impulsa a los actores a cooperar con las instituciones que ellos mismos

⁵ Przeworski, *op. cit.*, p. 18.

⁶ *Ibid.*, p. 33.

construyen como parte del pacto para establecer un régimen de transición democrática. El perceptivo argumento de Przeworski establece un nuevo estándar al abrir ciertos macroprocesos de democratización al análisis microinstitucional. Pero estaba concebido para explicar la configuración de las instituciones democráticas después del cambio de régimen. ¿Cómo respondemos al rompecabezas de Przeworski para los casos que nos interesan aquí, donde la democratización no es una marea de cambios, sino más bien el continuo fluir de un riachuelo?

Manteniendo nuestra atención en la interacción estratégica de los ganadores y los perdedores de la transición, vamos a ampliar el rompecabezas para considerar las interacciones que favorecen la liberalización gradual en los casos donde nunca hay un pacto definitivo al estilo de la transición española. Más que poner en cuestión el compromiso de los perdedores con las instituciones en el periodo de democratización, la pregunta analítica previa es por qué, quienes se oponen a las élites autoritarias, se preocuparían por involucrarse en las instituciones autoritarias (ya sean instituciones con pretensiones democráticas “en el papel”, o instituciones clara y abiertamente autoritarias en su estructura y sus acciones). También es muy importante analizar cómo pueden adquirir un margen de maniobra para desde ahí conducir interacciones estratégicas hacia la democratización, incluso si este proceso prolongado les lleva más de 20 años.

La proposición que debemos comprobar en los casos que estamos estudiando es si los intereses de los partidos opositores y sus interacciones con la élite autoritaria es lo que hace la diferencia entre el “autoritarismo blando” del *statu quo* (es decir, un régimen autoritario que permite elecciones y algunas expresiones moderadas de la oposición) y una transición prolongada. Las distinciones entre los “duros” y los “blandos”, usando la terminología de

O'Donnell y Schmitter, han sido ampliamente utilizadas con respecto a Sudamérica y el sur de Europa, y más recientemente en relación con el este europeo. ¿Pero cómo podemos explicar las grandes divisiones dentro de la oposición al régimen; su lucha constante por su posible participación, siguiendo las reglas del juego del régimen, a la vez que aboga por la reforma, y su conflicto con los radicales antisistema que desean derrocar de una vez por todas a la élite autoritaria, o al menos desacreditar las reglas del régimen desobedeciéndolas? Esta variable que es crucial no ha sido estudiada detenidamente, quizás en parte porque, en los prototipos de transiciones pactadas, la lucha "abierta" por el poder se puede medir en cuestión de meses o incluso semanas, aunque la preparación y organización para este momento pueda haber durado muchos años en la clandestinidad.⁷ En los casos que aquí nos ocupan, los grupos de oposición legales, aunque restringidos (generalmente partidos políticos, algunas veces junto con sindicatos, asociaciones empresariales u otros representantes de la sociedad civil), debaten la liberalización política, paso a paso, interacción estratégica por interacción estratégica, a lo largo de una serie de años y décadas. Estas transiciones lentas ofrecen una mejor perspectiva desde la cual podemos observar las interacciones de la oposición y la élite autoritaria, y los debates dentro y entre los grupos de aquélla sobre cómo persuadir a los gobernantes autoritarios para que liberalicen lo suficiente con el fin de que la propia oposición pueda adquirir al-

⁷ Hay que recordar la observación de Colomer y Pascual sobre la transición en Hungría, que duró diez meses, mientras que en Alemania del Este duró diez semanas, en la República Checa diez días y en Rumania diez horas. Josep M. Colomer y Margot Pascual, "The Polish Games of Transition", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 27, 1994, p. 275.

gún control sobre el proceso de liberalización, y acelerarlo hasta convertirlo en una transición completa. La originalidad de este trabajo consiste en que no sólo nos centramos en los momentos estratégicos de los actores opositores y su interacción con la élite autoritaria, sino también en la conformación de estos momentos clave como parte de una serie continua de interacciones del Estado y la oposición, la mayoría de las cuales tienen lugar durante la década o décadas previas a la celebración de las "elecciones fundadoras", cuando la oposición es reinvidicada por primera vez.

La respuesta de Przeworski es la incertidumbre pactada, esto es, que todos los partidos tengan un interés en el futuro del régimen, con la posibilidad de que cualquiera de ellos pueda ganar, y que, en caso de no ganar, de todos modos estarán en mejor posición que si no hubieran alcanzado un acuerdo, ayuda a entender, parcialmente, el comportamiento de la oposición. Pero aquí los términos son o bien cooperar con el régimen y recibir algún tipo de beneficio selectivo dentro del *statu quo* autoritario, o bien rechazar las ofertas de la élite autoritaria, y sufrir represalias a corto plazo, pero con la posibilidad, a mediano plazo, de derrocar a los gobernantes y establecer los términos de la transición. Se ha estudiado mucho la importancia, para los cálculos estratégicos de la oposición, de aliarse con facciones de la élite autoritaria dividida, pero también son importantes otras alternativas no tan estudiadas, como el número y diversidad de los grupos opositores y su dispersión ideológica, así como su disciplina interna y su capacidad de movilización. Este artículo subraya algunas proposiciones tentativas sobre los actores y las arenas de las transiciones prolongadas que los distinguen de las pactadas. Ofrece una caracterización general de las transiciones prolongadas, tras revisar la escasa literatura que existe sobre el tema, a las que generalmente se refieren como "apertura a través

de elecciones”, “transiciones a través de transacciones”, “transformación derivada de las elecciones” y “descompresión autoritaria”, pero intentando añadir una visión más detallada de la perspectiva de la oposición sobre las caracterizaciones convencionales del comportamiento de la élite autoritaria.⁸ La descripción especifica los posibles incentivos para los actores de los partidos de oposición, y examina sus preferencias generales en la disyuntiva de la cooptación por parte del régimen (recibir recompensas clientelares inmediatas) y la lucha por el descrédito de éste y a favor de una transición democrática, pero con muchas menos probabilidades de éxito. Finalmente, el artículo se concentra brevemente en el caso mexicano y considera por qué la arena electoral, tan poco estudiada, es de suma importancia para ésta y otras transiciones.

LAS PREFERENCIAS DE LA OPOSICIÓN EN LAS ELECCIONES (MAYORITARIAMENTE) SIN ALTERNATIVAS

Si el comportamiento de los partidos se modela generalmente de forma estática, “como si no tuvieran historia ni futuro”, esto es más cierto en el caso de las transiciones a la democracia, donde el reconocimiento del papel de los partidos de oposición se ha subordinado completamente a las consideraciones sobre la división de las élites gobernantes y el establecimiento de pactos (la Constitución española de 1978 es el clásico ejemplo) con grupos sociales (los partidos casi nunca son la única unidad de análisis).⁹

⁸ Véase Lamounier, “Brazil”; Mainwaring, “The Transition to Democracy in Brazil”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 28, 1986, pp. 149-179; Liu, *op. cit.*; e Im, *op. cit.*

⁹ Kaare Strom, “A Behavioral Theory of Competitive Parties”, *American Journal of Political Science*, vol. 34, 1990, p. 569.

Para la mayor parte de las transiciones de la tercera ola, particularmente las transiciones abruptas, donde los regímenes son derrocados y reemplazados en medio de gran tensión, la negociación entre el Estado y los partidos políticos opositores es secundaria con respecto a los cismas dentro de las élites gobernantes, como documentan profusamente O'Donnell y Schmitter. Sin embargo, en los remolinos de la tercera ola, donde las transiciones son prolongadas y los gobernantes autoritarios parecen invencibles, la negociación incremental es el camino para los partidos de oposición pacientes y persistentes. Pero es precisamente en estos casos donde la paradoja de la "oposición permanente" se hace más visible. Los líderes de estos partidos deben enfrentar constantemente el conflicto entre ganancias particulares a corto plazo (dádivas del gobierno) para aplacar a sus simpatizantes con algún tipo de privilegio, y los bienes públicos a largo plazo (un Estado democrático de derecho). Si nos basamos en su grado de compromiso ideológico (la búsqueda de bienes públicos) y su voluntad inmediata de luchar contra las élites autoritarias (búsqueda del bien privado), se pueden considerar tres tipos de partidos de oposición, especialmente en las primeras etapas de la transición prolongada:

1. Partidos que buscan la transición: aquellos que están dispuestos a legitimar el sistema participando en las instituciones creadas por las élites autoritarias, pero con el objetivo final de reformarlas desde dentro.

2. Partidos que buscan patronazgo: aquellos que están dispuestos a participar con las reglas del juego del régimen autoritario, con el objetivo final, aunque distante, de liberalizar el sistema electoral, pero consiguiendo puestos de gobierno, fondos públicos y otros recursos, a cambio de "presentar" lealmente candidatos de oposición para que el régimen parezca competitivo.

3. Partidos antirrégimen: la oposición dura que rechaza participar en las instituciones autoritarias y que busca derrotarlas, generalmente utilizando movilizaciones y protestas.

La mayoría de los partidos se sitúa en algún punto en el continuo de estas categorías de relación entre partidos de oposición y élites autoritarias, pero suelen mantener alguna diferencia en la práctica.

Debemos estar en guardia a la hora de aceptar este tipo de generalizaciones. En primer lugar, al contrario de lo que ocurre en la mayoría de las democracias, y especialmente en los sistemas parlamentarios (donde las coaliciones les dan a los partidos más pequeños un poder estratégico muy importante, ya que pueden representar un papel de moderadores entre los partidos más grandes), en los regímenes autoritarios centralizados, el gobierno es la única fuente de recursos clientelares. Los proporcionan frugalmente y sólo a las oposiciones leales y obedientes. En segundo lugar, al contrario de las democracias, especialmente las democracias presidencialistas, en los regímenes autoritarios no hay rendición de cuentas a los votantes; no hay nadie que pueda "sacar a los bribones del poder". Mientras las élites autoritarias permanezcan en el poder, no hay otros proveedores de recursos públicos o trabajos. Por tanto, cuestiones de si relacionarse y cómo relacionarse con los gobernantes autoritarios proporcionan la diferenciación decisiva entre *todos* los partidos/movimientos de oposición. De esta suerte, la democratización no está sólo en función de los pactos que se realicen dentro de la alianza autoritaria, sino que también es el resultado de la beligerancia de la oposición frente a la élite autoritaria, y de la unidad interna de la oposición. Cuando los gobernantes autoritarios fracasan en sus intentos por cooptar o reprimir a la oposición de manera selectiva, o cuando ésta consigue unir fuerzas contra la élite autoritaria, solemos presenciar una

transición de régimen abrupta. Cuando los gobernantes autoritarios consiguen cooptar o reprimir al menos a una parte de la oposición, ésta se debilita, y así aquéllos pueden perpetuar su reinado por décadas.

Sartori ha distinguido entre partidos de *oposición leal* y partidos de *oposición sistémica*, que apoyan un cambio de régimen. Esta distinción, al igual que la que se hace entre partidos *antirrégimen* y partidos en *busca de patronazgo*, se basa en las relaciones entre la oposición y la élite autoritaria. La diferencia es que la definición de Sartori se refiere principalmente a las relaciones sobre las políticas por implantar en los sistemas de partidos consolidados (como en las democracias parlamentarias). Su preocupación es explicar el interés de ciertos partidos marginales por sobrepasar consistentemente a la coalición legislativa dominante en los extremos ideológicos. De hecho es fácil imaginar que un partido pequeño y sin poder tendrá muy poco que perder con enfrentar continuamente al régimen, mientras que sí gana publicidad y el dominio exclusivo de los extremos de derecha/izquierda en el continuo político.¹⁰ Las oposiciones sistémicas en un sistema de partidos no consolidado, características de las transiciones, están apostando, de hecho, a la transición del régimen, dado que las alternativas disponibles no parecen llevarlas al éxito, o incluso a su continuidad. En estos casos, los gobernantes autoritarios maquiavélicos deben co-

¹⁰ Para ser justos con Sartori, debemos decir que él también se refiere a los partidos de oposición grandes, como puede ser el Partido Comunista de Italia (PCI), que tratan abiertamente de derrotar al régimen existente. Sin embargo, como Sartori nos informa, el PCI persigue su estrategia a través de la "integración positiva" (que es cooperación con el régimen *de facto*). Por tanto, es cuestionable clasificarlo como un partido antisistema, o como un partido de oposición leal, aunque estruendoso. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems - A Framework for Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 1976, p. 142.

optar a algunos de sus opositores y reprimir al resto, si quieren desactivar los desafíos potenciales, particularmente en regímenes autoritarios con elecciones legitimadoras. Es importante subrayar que, desde la perspectiva de la élite autoritaria, una vez que ha dado la “zanahoria” a un segmento importante de la oposición que busca la transición (un partido político importante, por ejemplo), ya no estará tan dispuesta a pagar los altos costos de cooptar a otro segmento. El costo marginal de cooptar a otros opositores al régimen es también muy elevado, mientras que el beneficio marginal va disminuyendo. Por tanto, el resto de la oposición será posiblemente tratada con el “palo”, puesto que es mucho más barato y más consistente con las estrategias autoritarias de dividir y vencer a los oponentes.

INCENTIVOS DE LOS ACTORES EN LOS PARTIDOS DE OPOSICIÓN

Además de la división entre los partidos, es importante mencionar otro eje de variación que determina el papel de los partidos como catalizadores en una transición: su disciplina interna y unidad. Panebianco señala el efecto crucial de la ley de hierro de la oligarquía de Michels (conocida en algunos estudios como un ejemplo de la “pérdida de agencia”) sobre la organización de los partidos.¹¹ Los líderes a menudo tienen intereses diferentes de los que tienen los miembros de su partido, y puede que no siempre persigan los objetivos que éste declara buscar. La estructura interna de incentivos para mantener la discipli-

¹¹ Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Nueva York, Cambridge University Press, 1988, p. 7.

na y prevenir la ruptura en facciones rivales determina la efectividad global de un partido. Si tales consideraciones son importantes en una democracia, donde los partidos que compiten esperan ganar las elecciones, y así adquirir los medios para poder recompensar a los seguidores leales, lo son aún más en los regímenes autoritarios, donde las expectativas de recompensa de los partidos de oposición son bastante más modestas. De hecho, la literatura sobre movimientos sociales da mucha relevancia a la cohesión interna de los partidos. Los movimientos compensan por la ausencia de incentivos materiales, pues comprometen psicológicamente a los participantes a luchar por la "causa", e identifican los puntos débiles del sistema, lo que les puede servir de base para sus demandas. Por ejemplo, Oberschall describe muy persuasivamente en este mismo volumen cómo las divisiones transelectorales (en su ejemplo, "la carta étnica" en los Balcanes) pueden llegar a ser la razón que justifique la acción colectiva.

Nuevos marcos de análisis nos ofrecen "puentes" teóricos entre los movimientos y su contexto político/social, una laguna en la literatura que tiende a analizar los sistemas electorales y los sistemas de partidos, o el comportamiento interno de estos últimos, sin considerar las interacciones de estas unidades de análisis diferenciadas. La escuela que estudia los "nuevos movimientos sociales" enfatiza la intersección de los actores y las "dimensiones de los sistemas políticos que estructuran la acción colectiva".¹² Contrariamente a análisis previos que se centraban en las identidades de los miembros de los movimientos y no en las consecuencias políticas de lo que éstos conseguían, los

¹² Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayner N. Zald, *Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996, p. 10.

nuevos teóricos se basan en el pensamiento económico. Los activistas de estos movimientos pueden ser motivados por identidades endógenas, pero también son astutamente racionales, y buscan compensar la ausencia de recursos convencionales (dinero, capacitación, influencia en las élites) a través de llamados para construir identidades y “formular” mensajes urgentes sobre las fallas del régimen.¹³ Los líderes de los movimientos expresan una necesidad de acción colectiva tan urgente, que justifican deshacerse del régimen autoritario por medio de actos de protesta, o incluso de actos violentos.

Resumiendo, la escasez de recompensas que los partidos de oposición/movimientos tienen disponibles en las transiciones prolongadas provoca que los opositores del régimen se coloquen en la órbita de las élites autoritarias. Existe una alta probabilidad de que tales opositores acepten pequeñas recompensas por parte de la élite autoritaria, a cambio de convertirse en oposiciones “sumisas”, o de rechazar las ofertas de los “duros” e “ir solos”. El segundo camino les ofrece recompensas mucho mayores, pero tienen menos probabilidades de éxito (y sólo en el caso de que consigan derrocar a la élite autoritaria obtendrían beneficios). A corto plazo, es decir, mientras dicha élite continúa en el poder, quienes buscan la transición pueden ofrecer a sus seguidores los incentivos ya tratados por la literatura sobre movimientos sociales –la formación de identidades colectivas y la formulación de causas a través de llamados a la acción colectiva no convencional y extrainstitucional, lo que, a menudo, incluye la violencia. La élite autoritaria procura maximizar la división entre los que quieren la transición, convirtiendo a algunos de ellos en meros buscadores de patronazgo y reprimiendo

¹³ *Ibid.*, p. 14.

al resto. Las barreras globales para la oposición en las transiciones prolongadas son mayores, por lo que debe maniobrar desde una posición más débil que la de sus contrapartes en las transiciones pactadas; de aquí la duración del proceso, que, junto con el modo de negociación reiterativo e incremental, define las transiciones prolongadas. Pero, como argumenta Casper en este mismo libro, cuando las nuevas reglas del juego son finalmente acordadas, pueden ser más duraderas que las de las transiciones pactadas.

El tipo ideal de la transición prolongada se desarrolla con una referencia explícita a México. Ortega, en su artículo "Tipos de transición: un estudio comparativo de España y México", contrasta el caso mexicano con el español, que es aceptado ampliamente como el prototipo de la transición pactada, y encuentra en el segundo elementos de negociación reiterativa, que nosotros decimos que son propios de las transiciones prolongadas. Complementando la explicación de Ortega sobre las transiciones que están dirigidas, al menos en parte, por la movilización popular, Loaeza (en su artículo "La incertidumbre en la prolongada transición mexicana: el Partido Acción Nacional y la aversión al riesgo") argumenta que la oposición que tiene sus bases en las élites, como es el caso del Partido Acción Nacional (PAN), ha servido como punto de apoyo —quizás el apoyo principal o el "votante decisivo"— para que la élite autoritaria haya podido mantener el importante equilibrio entre los reformistas pro régimen y los radicales antirrégimen. Este equilibrio ha permitido que la élite autoritaria mexicana experimente una transición que ha durado más de dos décadas, antes de que finalmente el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera la presidencia frente a la Alianza por el Cambio el 2 de julio de 2000. Cornelius (también en esta obra) concluye el estudio del caso mexicano con un análisis crítico

de los huecos de la democratización en el ámbito subnacional, en algunas de las regiones gobernadas de forma tradicional. Ofrece un matiz importante de la democratización en México, el cual, junto con los de otros artículos, nos da evidencia convincente de que las transiciones prolongadas –cuando finalmente pueden ser observadas y medidas– sufren muchas de las dificultades de la consolidación de las transiciones pactadas. Así, aun cuando, como Casper argumenta, las transiciones prolongadas –a diferencia de las pactadas– resuelven los problemas pospacto y la puesta en práctica del pacto en el camino, estas soluciones siempre son parciales, frágiles, y también siempre son rechazadas por los gobernantes autoritarios, naturalmente prestos a mostrar la ventana de la democracia, pero mucho menos entusiastas en cuanto a la entrega real de los bienes.

Las variaciones en esta batalla entre los gobiernos autoritarios y los distintos tipos de oposición también se presentan en los artículos que estudian casos distintos del mexicano. Rigger analiza la dinámica transición de Taiwán. Sostiene que, a pesar de la histórica alternancia en el poder en el año 2000, la transición en muchos sentidos terminó en 1997, con el establecimiento de las condiciones propicias para dicha alternancia. Como Cornelius, la autora enfatiza el papel de la máquina electoral y el clientelismo, en especial en el ámbito local, como un medio de prolongar el gobierno autoritario y como un estandarte para la legitimidad de la oposición. Lee, al igual que Oberschall y Ortega, sostiene el papel de la movilización popular como causa de la democratización de Corea del Sur. Él también introduce un factor al que tal vez no se le ha dado la debida importancia en la literatura sobre democratización en general: el papel de los actores internacionales y, en particular en el caso de Corea del Sur, el papel del gobierno estadounidense, en el sentido de no

intervenir directamente. Malley considera que la de Indonesia es, probablemente, la transición más frágil del grupo, e incluye un problema adicional que deberíamos considerar en el estudio de las transiciones prolongadas: las oportunidades desperdiciadas y los pactos perdidos. Complementando las causas extrainstitucionales, en muchas de las transiciones prolongadas, Wilkinson regresa de manera más explícita a la tradición establecida por O'Donnell y Schmitter y en los escritos de Alfred Stepan, al estudiar las divisiones entre los gobernantes autoritarios, en este caso los militares.¹⁴ Pero, al comparar el fracaso de la transición prolongada de Pakistán con el éxito de la de Bangladesh, Wilkinson equilibra el argumento de la división dentro de las élites autoritarias con el desarrollo de la sociedad civil, más avanzado en Bangladesh que en Pakistán. Finalmente, el estudio de Africa agrega la importancia de las condiciones estructurales —aquí descritas como condiciones mínimas de desarrollo socioeconómico— que deben existir para que la democratización, aun en las transiciones prolongadas, se dé en términos reales y no sólo formales.

MÉXICO COMO MODELO DE TRANSICIÓN PROLONGADA

En la mayoría de las transiciones pactadas de la tercera ola, los gobernantes autoritarios negociaron los términos de su salida, al darse cuenta de que sus días estaban contados, de que la oposición era demasiado grande para cooptarla y de que la división interna también amenazaba a la propia coalición gobernante. Pero ¿qué podemos concluir de los

¹⁴Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1988.

casos que no concuerdan con el modelo? Los autoritarismos blandos, en particular aquellos que son vulnerables al escrutinio internacional, tales como Indonesia en los noventa, México, Corea del Sur y Taiwán, se adaptaron para coexistir con los grupos opositores que buscaban la transición y el patronazgo. De hecho han llegado a cohabitar en las transiciones que se estudian aquí. Los gobiernos autoritarios duros, por otro lado, como Cuba, Irak, Corea del Norte y, hasta cierto punto, la República Popular China, respondieron a las crecientes presiones para liberalizar con mayor represión, y fueron capaces de destruir a los principales grupos de oposición. Mientras los regímenes autoritarios duros sólo son responsables frente a un grupo muy pequeño¹⁵ y es difícil para los extranjeros estudiarlos detenidamente, los regímenes autoritarios blandos, en particular aquellos que realizan transiciones desde arriba, ofrecen ejemplos de creación y evolución institucional. Parte de su continua negociación con la oposición ocurre en espacios públicos observables (aunque más pequeños que el espacio público de una democracia).

Los partidos que buscan patronazgo y los partidos antirrégimen tienen incentivos distintos para aceptar el imperio de la ley, ya sea que lo haya impuesto el régimen o que se haya construido a través de la negociación entre el Estado y la oposición. En el caso mexicano, por ejemplo, el PAN no es sólo un partido que busca el patronazgo ni el Partido de la Revolución Democrática (PRD) es sólo un partido antirrégimen, pero, aquí, vamos a suponer la pureza de las preferencias. La solución óptima para el régimen, y en realidad la solución adoptada en México, es

¹⁵ En una sugerente discusión, Roeder etiqueta a este sector como el "selectorate". Philip G. Roeder, *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1993, pp. 27-31.

dividir y vencer a la oposición cooptando a una parte y reprimiendo a la otra. Como Loaeza y Ortega apuntan, las reformas electorales son la fuente principal de recompensas que el régimen puede ofrecer al partido que busca patronazgo. Por supuesto, surgen complicaciones si tal partido continúa creciendo bajo la tutela del régimen, al demandar más y más concesiones y recibir al menos algunas de ellas, hasta que se beneficia del patronazgo y se hace tan fuerte que es capaz de transformarse en un partido que busque la transición, y con mayores probabilidades de éxito (como en el caso mexicano). ¿Por qué seguir aceptando migajas cuando los líderes de los partidos de oposición tienen una oportunidad real de ganar todo?

El partido/movimiento que busca la transición, como el PRD, es más pequeño y está más desesperado, a pesar de que puede ser cooptado como un partido que busca patronazgo si la represión es demasiado costosa para el régimen, como cuando hay un escrutinio internacional intenso. La amenaza más genuina al control autoritario de la apertura es una coalición de oposición, que el régimen puede evitar si es capaz de hacer que las distintas oposiciones se enfrenten entre sí. Esto puede ser particularmente eficaz, como en México, si hay una gran dispersión de los críticos potenciales antirrégimen, tanto a la izquierda como a la derecha política del gobierno autoritario. Cuando el conjunto de las fuerzas de oposición es muy desproporcionado o el gobierno autoritario comete atrocidades tales que los buscadores de patronazgo se convierten en buscadores de transición (como en Filipinas en 1986, Argentina en 1983, Rumania en 1990), entonces el mantenimiento del régimen es más improbable. La democratización puede empezar con un pacto rápido o con una serie de negociaciones prolongadas sobre la distribución del poder en las microinstituciones, tales como aquellas que organizan el desarrollo de las elecciones.

Cuando no ocurren tales atrocidades autoritarias, al menos no en una magnitud como para impulsar a los partidos de oposición contra el régimen, las transiciones pueden demorarse mucho. Pero es necesario el acuerdo de los partidos opositores, ya que éstos deciden participar en las transiciones electorales al proponer candidatos y promover el voto. Aunque generalmente se niega, la aceptación de la oposición no es trivial, pues su participación en un campo desigual y su derrota inminente requiere una intensidad de preferencias muy alta de su parte (ya sea para recibir pagos colaterales del régimen o para democratizar la nación), y un mínimo de estructura organizativa para hacer que sus declaraciones sean creíbles. Suponiendo la existencia de un partido opositor al menos suficientemente comprometido y organizado, pueden plantearse varias propuestas acerca de la relación entre el régimen y la oposición.

LA DINÁMICA DE LAS TRANSICIONES PROLONGADAS

Es claro que los gobernantes autoritarios tienen poco interés en la liberalización política y la llevan a cabo sólo cuando perciben que no les quedan sino pocas opciones, pero siempre intentan canalizar los movimientos sociales hacia los partidos políticos (como la dictadura militar brasileña, que conscientemente inició la "descompresión" a mediados de los años setenta), reunir información sobre el apoyo al régimen y a sus opositores bajo condiciones que cambian rápidamente (es el caso de las elecciones polacas en 1990) o usar la arena electoral como un medio para manipular la oposición (como en Corea del Sur a finales de los ochenta y en Taiwán a principios de los noventa). Hay ciertos patrones de comportamiento autoritario en estas circunstancias.

Primero, los gobernantes autoritarios prefieren las reformas graduales a los movimientos de una sola vez, como si a través de pasos continuos de negociación la élite autoritaria pudiera llegar a su nivel óptimo de apertura (es decir, hacer sólo las concesiones mínimas necesarias para asegurar la participación de la oposición sin conceder nada más), y adquirir la información precisa sobre la popularidad de los que detentan el poder y la de los opositores en varios segmentos de la población. Estas interacciones pueden tomar la forma de un intenso proceso de negociaciones de "toma y daca" (las mesas de negociación en Hungría y Polonia). Es más probable que de éstas resulten reformas a las leyes electorales (como en Brasil y México), o una expansión gradual del sufragio, convirtiéndose el régimen al menos en una democracia formal "electoralista", o abriéndose nuevos cargos públicos a la elección directa (como en Corea del Sur y Taiwán).

En segundo lugar, las élites autoritarias quieren dividir y vencer a la oposición. Esto se puede conseguir apoyando a partidos opositores que, en realidad, son sólo fachadas para legitimar al régimen. Ejemplos de esto son el Partido de la Juventud China y el Partido Social Democrático en Taiwán, y los de la izquierda "paraestatal" en México. Una alternativa es contraponer unos partidos a otros, como Roh Tae Woo, quien logró de manera tan eficaz en Corea del Sur a finales de los ochenta, ayudando a convertir a los "tres Kims" en partidos de oposición separados. Esto permitió que la dictadura militar que se estaba liberalizando ganara las elecciones presidenciales directas en 1988 con una minoría de los votos, y después fusionara a dos de los partidos opositores en la coalición de Roh, cuando entregó el poder en 1992. La mayor falla de la liberalización política brasileña fue limitar a la oposición dentro del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), que se convirtió en el partido "atrápalo

todo", que atraía a los opositores de la derecha y de la izquierda, forzando al electorado en cada comicio, de 1973 a 1985, a elegir entre dos alternativas; era un referéndum sobre la dictadura militar que la élite autoritaria no podía ganar.¹⁶ Porque, incluso si la élite autoritaria "ganaba", su porcentaje de votos nunca hubiera sido tan alto como ellos habrían querido, debido a que la oposición no sólo recibía el voto de apoyo de sus seguidores, sino también el de protesta.

En tercer lugar, canalizar a la oposición hacia los partidos era útil para la élite autoritaria, al sacudirse a los huelguistas, estudiantes y otros sectores problemáticos, sacarlos del ámbito impredecible de las manifestaciones callejeras y líneas de piquetes, y llevarlos al ámbito regulado de las campañas y las elecciones.¹⁷ Esta canalización también ayudó a restaurar la credibilidad de dicha élite, en el ámbito interno (como en el caso de los dictadores militares en Brasil y Corea del Sur) y en el externo (como en los casos más sensibles a la "opinión internacional", el de México, cuando negociaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y el de Taiwán, que fue expulsado de las Naciones Unidas).

El aparente enigma del comportamiento de la élite autoritaria está en que, a menudo, hace cálculos erróneos sobre su propia fuerza y la de la oposición, incluso cuando controla la mayoría de las fuentes de información y el ritmo de la apertura política. De hecho, sólo un tremendo error de cálculo hizo que el general Manuel Noriega convocara a elecciones libres y justas en Panamá en 1989, obviamente para perderlas y después anular despóticamente.

¹⁶ Véase Lamounier, "Opening through Elections: Will the Brazilian Case Become a Paradigm?", *op. cit.*

¹⁷ Véase O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*

mente todo el proceso basándose en que “el desarrollo normal de las elecciones había sido alterado por la acción de obstrucción de muchos extranjeros invitados por sectores políticos nacionales o extranjeros sin una invitación del Tribunal Electoral, cuyo propósito era apoyar la idea del fraude electoral, proclamada al mundo por funcionarios estadounidenses mucho antes de que se celebraran las elecciones”.¹⁸ Líderes autoritarios como Noriega, Augusto Pinochet en Chile, Wejciech Jaruzelski en Polonia y Ferdinand Marcos en Filipinas, no parecieron entender completamente las “ataduras” que suponía la presencia de observadores electorales internacionales. Más bien, la permitían porque pensaban que no había ninguna posibilidad para ellos de perder las elecciones. ¿Cómo pudieron estar tan equivocados?

Los errores de cálculo son la vía por la que la mera “descompresión” se convierte en un proceso de democratización total. Pero este mecanismo subestima tanto a la élite autoritaria como a la oposición. De hecho, la habilidad de los líderes opositores para aprovecharse de la escasa credibilidad de los gobernantes autoritarios, y debilitarla hasta hacerla francamente vulnerable, utilizando las leyes en contra de éstos y complementando los asaltos institucionales con movilizaciones fuera de la ley, requiere mucho “cálculo, sabiduría, valor, imaginación y visión”. Precisamente estos atributos son los que Liu asigna a la élite autoritaria para alcanzar “el grado óptimo de descompresión” durante la transición.¹⁹ Como otros analistas de las

¹⁸ National Democratic Institute for International Affairs and National Republican Institute for International Affairs, *The May 7, 1989, Panamanian Elections*, Washington, DC, National Democratic Institute for International Affairs and the National Republican Institute for International Affairs, 1989, p. 59.

¹⁹ Yih-Jiun Liu, *op. cit.*, p. 56.

transiciones prolongadas, Liu las distingue correctamente de los casos de transición pactada que O'Donnell y Schmitter describen, pero su énfasis está puesto en el hecho de que la agencia de la élite autoritaria, al causar la transición, está equivocada, al menos parcialmente. Para empezar, no hay "grado óptimo de descompresión" de la élite autoritaria. Los autoritarios sólo deciden liberalizar cuando perciben amenazas, si estas amenazas son externas (por ejemplo, una guerra o un cambio geopolítico drástico, como el que implicó la glástnost) o económicas (como una recesión profunda), no tienen tiempo para respuestas incrementales ni para una descompresión. Como Barkan, Lee y Loaeza argumentan en este volumen, y la evidencia de Argentina, Bolivia, Rumania, Perú, Filipinas y Alemania del Este nos lo muestra claramente, las amenazas externas o económicas tienden a promover rupturas decisivas con el pasado, de arriba abajo, en vez de cambios graduales.²⁰

¿Qué ocurre con las fuerzas opositoras que logran superar el faccionalismo, la restricción de recursos y los problemas de acción colectiva, y duran más que los gobernantes autoritarios, hasta que consiguen expulsarlos de sus puestos? Los estudios más recientes han podido cambiar el enfoque de la "transitología" (en palabras de Przeworski) de las élites hacia la oposición, al menos en parte. Al echar por tierra el "mito de la moderación" (que la movilización masiva de la oposición por medio de manifestaciones y huelgas no produce transiciones duraderas), Bermeo argumenta que en varias transiciones de la terce-

²⁰ Stephan Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995, pp. 45-68. Debería aclararse que, en situaciones de crisis económicas, los autoritarios se retiraron sólo en algunos de los casos estudiados por Haggard y Kaufman.

ra ola –principalmente Perú, Filipinas, Portugal, Corea del Sur y España– la violencia y la movilización fueron esenciales para hacerlas duraderas. Sin embargo, Bermeo llegó a estas conclusiones a través de la perspectiva de las élites principales (aquellas cuyas acciones afectan directamente a la transición). Que estas élites aceptasen la democracia dependía de si la oposición que iba a controlar la transición fuese extremista o moderada.²¹ De hecho, los estudios de las transiciones democráticas suelen enfatizar el papel de las élites, aunque sea de manera indirecta, como en el interesante artículo de Bermeo, que sin embargo ofrece un puente muy importante entre la literatura de democratización y la de movimientos sociales. Los artículos de esta obra proporcionan, en parte, una extensión de los esfuerzos más recientes por estudiar más a fondo la movilización popular en las transiciones prolongadas.

La tendencia reciente, de considerar las oposiciones pretransición sólo con respecto a las percepciones de la élite autoritaria, viene de Robert Dahl, con su declaración clásica de que la probabilidad de que un gobierno acepte a la oposición varía inversamente con respecto a los costos de la tolerancia y directamente en relación con los costos de la represión.²² Ciertamente, éstas son las consideraciones más importantes de las élites cuando permiten elecciones en regímenes autoritarios. Sin embargo, si existe una oposición independiente del régimen, su curso de acción se verá obviamente restringido por las decisiones que tome la élite autoritaria, pero también va a de-

²¹ Nancy Bermeo, "Myths of Moderation: Confrontation and Conflict during Democratic Transitions", *Comparative Politics*, vol. 29, 1997, pp. 315-318.

²² Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT, y Londres, Yale University Press, 1971, p. 16.

pende de sus propios intereses. Y aunque los partidos opositores no se convierten en actores relevantes de la transición hasta que la élite autoritaria no les concede algún papel en las elecciones, llegado ese momento, hace ya varios años, o incluso décadas, que se han consolidado. Deben ser tratados como actores con pasado, y aun con futuro. Mientras que su identidad y su destino está inexorablemente unido a la decisión de las élites autoritarias, el interés de estos partidos debe considerarse separado del de los gobernantes, puesto que son una parte significativa de la explicación de la transición. Ésta no es simplemente una disputa entre los duros y los moderados de la coalición autoritaria. También hay duros antirrégimen, oposición que busca patronazgo y oposición que busca la transición. Se deben identificar mejor. Porque, sin ellos, tampoco hay transición.

Habiendo explorado brevemente los incentivos internos de los partidos opositores, debemos esbozar ahora sus proposiciones sobre su papel en la transición. Además de los incentivos específicos en cada caso, ¿qué es lo que los mueve en las transiciones prolongadas? En este momento podemos aventurar, al menos, cuatro propuestas. *En primer lugar, la oposición tiene poco que perder, al menos en términos de poder dentro del régimen.* Teniendo en cuenta la postura de Knight, cuando habla de los débiles en el cambio institucional, son los partidos opositores los que en verdad pierden, los que están dispuestos a correr riesgos en su interés por crear instituciones de gobierno más equitativas.²³ Líderes campesinos de oposición mexicanos, subempleados, tienen más probabilidades de ocupar ayuntamientos, aunque con riesgo para su vida en caso de ser removidos por la fuerza por los militares, que sus cole-

²³ Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, pp. 129-135.

gas cooptados, empleados de tiempo completo en alguno de los programas de subsidio a la agricultura de la organización corporativa del Estado. De manera similar, los estudiantes universitarios de Corea del Sur y Taiwán, apostándolo todo al futuro, están más dispuestos a permanecer un tiempo en la cárcel después de hacer manifestaciones, que los miembros más maduros de la sociedad, con una posición económica y con un horizonte de tiempo más limitado. Los trabajadores de la industria automotriz brasileños, habiendo sufrido drásticos recortes salariales, están más dispuestos a manifestarse contra el régimen autoritario que los empleados del sector servicios, que no han sido afectados por tales medidas.

En segundo lugar, los partidos de oposición eficaces deben permanecer "leales a la causa" (al menos la mayor parte del tiempo), incluso teniendo en cuenta la necesidad de ampliar su coalición para alcanzar a un electorado mayor, y a pesar de las tentaciones de sucumbir a los intentos de cooptación de la élite autoritaria. Al menos una parte significativa de la oposición debe buscar la transición, y articular los intereses de otros grupos opositores (movimientos sociales, etc.) ante la élite autoritaria, a pesar de las inevitables ofertas de patronazgo por parte del régimen a cambio de su silencio. En los casos en los que únicamente existe un partido de oposición, como el PMDB brasileño y el partido Democrático Progresista de Taiwán, éste debe dejar espacios para una amplia gama de ideologías antirrégimen, y mantener a la vez el objetivo de buscar la transición. En el caso de las oposiciones múltiples, como México y Corea del Sur, los partidos pueden estar más dispuestos a reafirmar sus propias preferencias, pero enfrentan mayores obstáculos a la hora de formar coaliciones con otros partidos de oposición.

En tercer lugar, los partidos opositores deben aceptar que, a menos de que haya factores económicos o externos que intervengan para convertir la transición prolongada en abrupta, el hori-

zonte de tiempo de la transición se extenderá, y la capacidad de resistencia será uno de sus retos más importantes. La élite autoritaria busca cambios incrementales en el margen para evaluar su propia fuerza electoral, busca comprometer a la oposición ilegal con los canales legales (por ejemplo, obligando a los huelguistas a ser miembros de los partidos opositores), para después “hacer morir de hambre” o cooptar a dichos partidos, bien negándoles el acceso a los recursos, bien ofreciéndole pagos colaterales a sus líderes. De hecho, cada una de estas transiciones, desde la legalización de los partidos de oposición hasta la convocatoria a elecciones directas, libres y justas para la presidencia y el Congreso nacional, puede durar más de 30 años (como en los casos mexicano y taiwanés). Los gobernantes autoritarios irán abriendo el régimen gradualmente, tanto como les sea inevitable, y en la mayoría de las veces la oposición no estará en condiciones de poder presionar al régimen demandando una liberalización más completa.

En cuarto lugar, si los partidos de oposición en ciertas regiones, o incluso en el ámbito nacional, pueden extraer concesiones, esas concesiones no se extienden uniformemente. Ciertas zonas de dominación autoritaria continúan, y no sólo en los “dominios de reserva”, como pueden ser los militares bajo mando civil. De hecho, en estos casos la situación es la inversa: existen dominios de gobierno democrático (o aun de la oposición) dentro de un vasto dominio autoritario. La democratización prolongada es aquí una fuerza que va de las regiones hacia el centro.²⁴ El objetivo de la oposición consiste en obtener puntos de apoyo en los gobiernos locales y regionales, y así ir ganando terreno en la

²⁴ Véase Yemile Mizrahi, “Pressuring the Center: Opposition Governments and Federalism in Mexico”, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, *Documentos de Trabajo*, 71, 1997.

lucha que libra, que si bien es cuesta arriba, no es necesariamente insalvable.

LAS INSTITUCIONES ELECTORALES COMO ARENA CENTRAL EN LAS TRANSICIONES PROLONGADAS

A pesar de su impacto decisivo en las transiciones prolongadas, las instituciones electorales no han sido estudiadas con detenimiento, debido al sesgo de la literatura especializada respecto de las transiciones pactadas, donde dichas instituciones se crean de la nada, en contraposición a las sucesivas alteraciones incrementales que se dan en las transiciones prolongadas. De acuerdo con Pastor, "cuando la gente piensa en los sistemas electorales, no piensa en su control sobre las elecciones, sino en cuestiones constitucionales –por ejemplo, un sistema presidencial o parlamentario– o en los procedimientos y prácticas electorales –por ejemplo, financiamiento de las campañas..." Pastor atribuye este sesgo al hecho de que las instituciones electorales en los países desarrollados no son tenidas en cuenta o se dan por supuestas, mientras que, en los estudios relativos a países en desarrollo, los académicos están más interesados en las grandes cuestiones del diseño de las instituciones democráticas, y no tanto en el hecho de si estas naciones poseen la capacidad administrativa para instrumentar incluso otras más básicas.²⁵

El fraude electoral existe desde que existen las elecciones, y los libros de historia están llenos de anécdotas al

²⁵ Robert A. Pastor, "The Third Dimension of Accountability: The Role of the International Community in National Elections", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-restraining State: Corruption and Accountability in New Democracies*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 1999, pp. 123-142.

respecto, desde la Francia de Napoleón III hasta Tammany Hall y otros operadores de las "maquinarias electorales" urbanas en los Estados Unidos. Los analistas de los sistemas de partido único, como Guy Hermet, saben que incluso las elecciones fraudulentas sirven un propósito, y especialistas en conflictos poselectorales, como Lehoucq, dicen que pueden incitar a conflictos como guerras civiles o democratizaciones rápidas y ejemplares, como en Costa Rica en 1948, que a menudo se presenta como el modelo de democracia en Latinoamérica.²⁶ La administración electoral en países pobres y étnicamente divididos como India y Sudáfrica es causa de un intenso debate. En la India, por ejemplo, cientos de vidas se pierden en conflictos que surgen después de las elecciones, incluso locales.²⁷ Pero la mayoría de las veces, la literatura sobre la materia pone el énfasis en los procesos, que generalmente se consideran pactos, y que ocurren dentro de la élite autoritaria (pactos formales e informales), como la causa principal de la democratización; se estudia la formación de nuevos partidos, la opinión pública y el intercambio de votos y cargos de elección pública, sólo después de que la democracia se ha instaurado.

Sin embargo, en los casos en que las fisuras dentro de las élites no son lo suficientemente grandes como para proporcionar puntos de apoyo a la oposición, contra las fuentes de poder real, las instituciones electorales, aunque amañadas, pueden ser la única arena donde los partidos opositores protesten en forma legal. Por tanto, dichas

²⁶ Guy Hermet, Richard Rose y Alan Rouquie, *Elections without Choice*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1978.

²⁷ Wilkinson ha contabilizado más de mil muertes relacionadas con los motines tras las elecciones hindumusulmanas entre 1977 y 1991. Steven I. Wilkinson, "The Electoral Incentives for Ethnic Violence: Hindu-Muslim Riots in India", trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association de 1998, Boston, p. 23.

instituciones se pueden convertir en el principal ámbito de negociación para la oposición. Incluso cuando no logren concesiones significativas, los partidos opositores que participan en los comicios deben tener algún medio para impugnar las reglas correspondientes del régimen autoritario. E incluso las instituciones electorales más débiles pueden ofrecer una plataforma para la oposición, ya que, sin este foro para ser escuchados, los opositores al régimen tendrían pocos incentivos para canalizar su desacuerdo a través de un partido.²⁸

Los gobernantes autoritarios utilizarán diversas estrategias para restringir el desarrollo de los partidos de oposición; unas veces limitando directamente su acceso y participación en las elecciones, otras manipulando los calendarios y tiempos electorales, y otras más declarando ilegales a tales partidos. Pero las élites autoritarias más "refinadas" han conseguido retrasar la transición, incluso durante décadas, recompensando a los que buscan patronazgo (y que, por tanto, son cooptables) con fondos públicos, puestos de representación proporcional o papeles formales en la administración electoral, y castigando a los que buscan la democracia sin ceder ante concesiones.

Incluso la celebración de elecciones directas no se puede suponer de antemano. En la mayoría de las transiciones prolongadas, la elección presidencial suele ser indirecta (a través del Poder Legislativo nacional, por ejemplo) una vez que la élite autoritaria pierde el control del proceso de liberalización. Las legislaturas federales y

²⁸ Dichas amenazas de no participar, como la de Solidaridad, de abandonar la mesa de negociaciones en Polonia en 1989, o la del PAN, en México, de no contender en la elección presidencial en 1976, a menudo le infligen un costo muy grande al régimen, en términos de su credibilidad interna o externa, mucho mayor que el de las concesiones que éste puede proporcionar a cambio de la participación de la oposición. Véase Liu, *op. cit.*, p. 64.

estatales pueden estar amañadas al sobrerrepresentar en ellas al partido de la élite autoritaria, y al crear ámbitos de tolerancia para la liberalización electoral. En todos los casos mencionados, la manipulación de las leyes aseguraba un amplio margen para los legisladores en el poder, siendo, quizás, el caso más notorio el de los senadores "biónicos" brasileños. En Taiwán, el sistema de voto único e intransferible, que se mantuvo durante toda la transición prolongada, también aseguró una gran competencia dentro del partido entre los distintos candidatos al Legislativo, pero muy poca competencia entre partidos. De manera similar, en Corea del Sur, en las elecciones legislativas directas, pero con distritos electorales con múltiples representantes, la oposición no conseguía grandes logros, a pesar de la aparente oportunidad que tenía. Este sistema fue especialmente eficaz puesto que varios partidos opositores competían por los mismos puestos. En México, la notoria "cláusula de gobernabilidad", que estuvo vigente de 1987 a 1993, eliminó los riesgos de las elecciones al Congreso, al asegurar la sobrerrepresentación de la élite autoritaria hasta 8% por encima de los votos recibidos.

La convocatoria a las elecciones directas para el Poder Legislativo nacional, en la mayoría de los casos, es posterior a la liberalización de las elecciones de alcalde, siguiendo la premisa autoritaria de que, en realidad, son el presidente y los gobernadores los que realmente controlan la administración pública, y que la mejor forma de "parar" el proceso de apertura electoral es abriendo primero las elecciones a la alcaldía, sin dejar de amañarlas, pero con una representación proporcional creciente para sus cargos administrativos, o de los concejales, donde la oposición amenaza con la ingobernabilidad. En Brasil, Corea del Sur y Taiwán, las elecciones locales se abrieron a la oposición varias décadas antes de que hubiera sufragio directo para las presidenciales. Mientras que en Méxi-

co la oposición siempre pudo, técnicamente, participar en elecciones de todo tipo, no ganó puestos de alto nivel sino hasta muy recientemente. Aquí, los partidos opositores optaron por una estrategia de democratización de las regiones hacia el centro, asignando eficientemente sus recursos a los comicios en estados clave, donde podían impugnar los resultados electorales oficiales a través de los canales legales o por medio de manifestaciones en la calle, si se hacía necesario.

A pesar del éxito parcial de la democratización desde las regiones, hubo consecuencias adversas por este proceso de liberalización de las elecciones locales anterior a las nacionales. Rigger (en "La maquinaria electoral y la transición prolongada en Taiwán") comenta que las elecciones locales tienden a redistribuir el poder desde el centro hasta las comunidades de base, con la construcción de maquinarias políticas regionales y la especialización de los caciques en conseguir votos para las élites autoritarias. También redistribuyen poder de los duros a los reformistas, pues los primeros no le dan demasiada importancia a las elecciones o a la credibilidad del régimen. Por tanto, al menos en el caso taiwanés, la apertura electoral local creó en ese ámbito un empresariado político que encontró una demanda creciente para sus servicios, una vez que el mercado electoral se hizo competitivo.²⁹

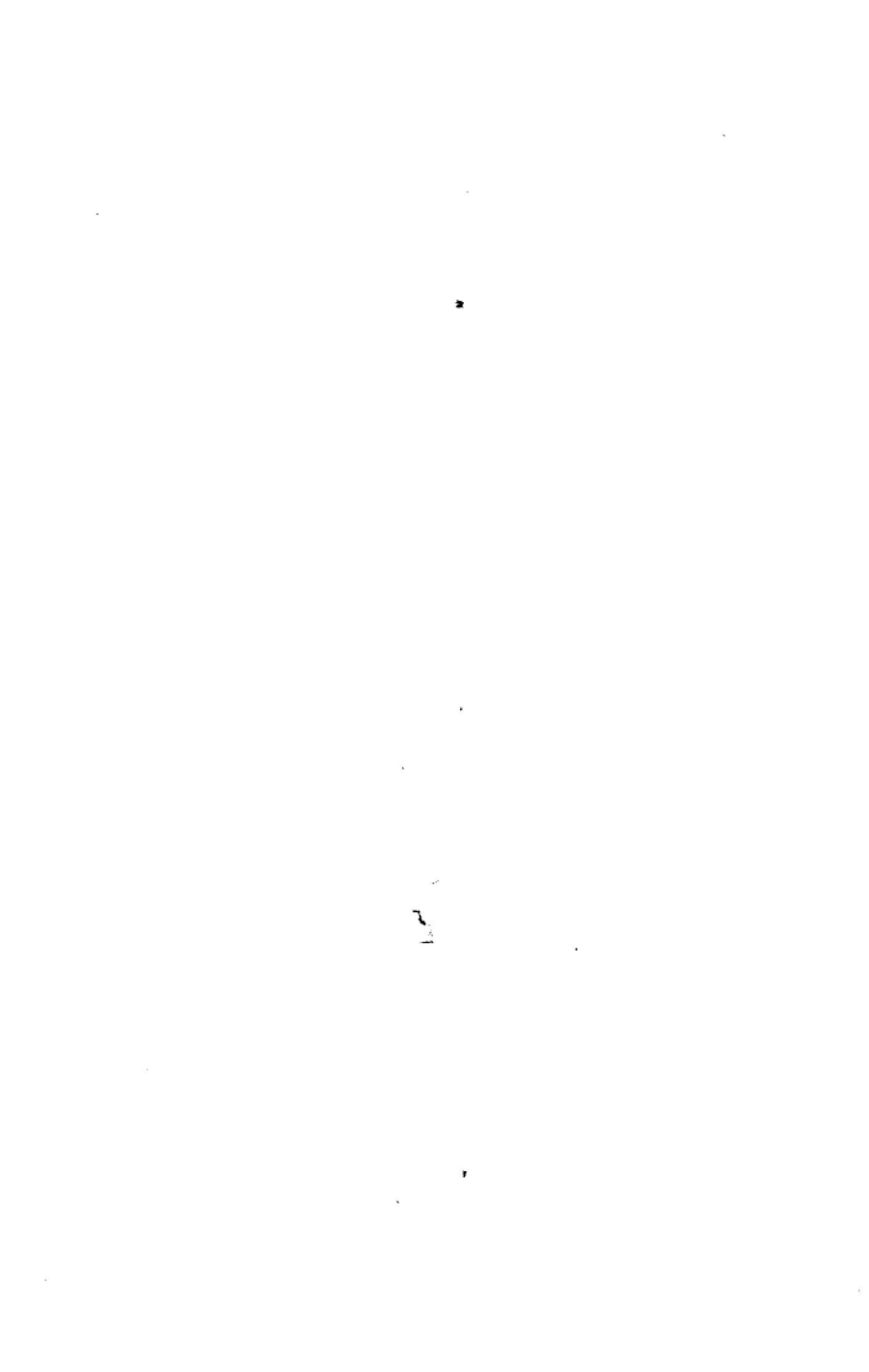
Amañar los calendarios electorales y retrasar las elecciones directas son las prácticas más sutiles que utiliza la élite autoritaria para controlar la apertura política. En un marco comparativo, es obligado considerar la ingeniería de las diversas fórmulas para convertir los votos en pues-

²⁹ Shelley Rigger, "Machine Politics in the New Taiwan: Institutional Reform and Electoral Strategy in the Republic of China on Taiwan", disertación doctoral, Department of Government, Harvard University, 1994, pp. 218-226.

tos de elección popular; los gobernantes autoritarios hacen competir a un partido de la oposición contra otro, ofreciendo incentivos selectivos o simplemente a través del fraude. Además de abusar de las instituciones electorales, la élite autoritaria utilizaba el aparato del gobierno para reprimir con el “palo” cuando la “zanahoria” no proporcionaba los resultados esperados.

El éxito de todas estas sofisticadas medidas utilizadas por la élite autoritaria se puede medir por el tiempo que permanecía en el poder, aunque ya estuviese debilitada. La mera necesidad de considerar las transiciones prolongadas como un grupo separado dentro de la literatura en la materia es, quizás, el testimonio más revelador de la habilidad de los gobernantes autoritarios, así como de la persistencia de sus opositores. Sin embargo, esta categoría atribuye alguna causalidad a la oposición —élites y masas— y, según ella, cualquiera que sea el grado de división dentro de la élite autoritaria, se requiere de una oposición política, así como de factores económicos externos o internacionales, para impulsar la democratización. Los ensayos de este volumen tratan de extender el debate a algunos casos, casi olvidados, de transición —estos pequeños remolinos en la tercera ola— que suelen parecer tranquilos cuando se observan a cierta distancia. Una mirada longitudinal y más matizada revela que también están flotando en la corriente, y esto a pesar de los poderosos navegantes que sostienen el timón intentando dirigirlo contra dicha corriente. Por tanto, la clave para entender la contribución de estas transiciones prolongadas es encontrar una medida que evalúe su progreso, teniendo en cuenta el esfuerzo total realizado por una amplia gama de actores, más que utilizar el camino más común y más tangible de simplemente medir la distancia recorrida.

SEGUNDA PARTE
LA TRANSICIÓN EN MÉXICO



4. LA RESISTENCIA AL CAMBIO

Rafael Segovia

En un partido que ha cumplido 70 años de vida —y de permanencia ininterrumpida en el poder— resulta casi imposible encontrar las cesuras, las soluciones de continuidad o las alteraciones fundamentales de su transcurrir. Pueden darse tres fechas clave: 1929, 1938, 1947; cuando nace y cuando cambia de nombre y de organización interna. Desde este último año ya no hay cambios drásticos, se actúa más bien por retoques, como se puede observar en sus asambleas y en los documentos publicados.

La reforma política, la reforma electoral, la reforma del Estado, han situado en todos los casos al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el corazón del problema, al plantear la posibilidad de un cambio capaz de modificar las relaciones de este partido tanto con los otros partidos como con los gobiernos federal y estatales. No se trata pues de un cambio súbito, sino de una serie de reformas negociadas con mayor o menor habilidad, que han producido un conjunto de cambios al término de los cuales encontramos un paisaje renovado de la vida política mexicana.

1977 aparece como una fecha clave, de igual importancia que las anteriores, aunque no sea un hito particular del PRI. La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos

Electorales (LOPPE), propuesta por Jesús Reyes Heróles, a la sazón secretario de Gobernación, cargo al que llega después de haber presidido el PRI es la culminación de un proceso de origen tímido y oscuro, como todos los que han transformado al partido. Creación de los diputados de partido, reforma de la Comisión Federal Electoral, llevaron lentamente, de la mano del gobierno, hasta la promulgación de la ley de 1977.

Pasar a un sistema electoral mixto, mayoritario y proporcional, aseguraba la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado. Una serie de disposiciones llamadas primera proporcionalidad imponía a los partidos más pequeños una manera de conservar el control del juego parlamentario en la Cámara de Diputados.

(Mientras se permitía la entrada de los grandes partidos aún por definirse, sobre todo en la izquierda, montados en el sistema proporcional, se advertía la intención de abandonar el triunfo monocolor o tricolor, es decir, el triunfo aplastante del PRI en los distritos de elección mayoritaria. Se —es decir, Reyes Heróles— pensaba en una representación plural donde se tuviese de todos modos la garantía de una mayoría a favor de cualquier iniciativa del Ejecutivo federal. La pluralidad de la Cámara no debía afectar la unidad del poder, al que se consideraba indivisible: de perderse pasaría entero, sin mermas ni alteraciones, a manos de la oposición. El presidencialismo seguía siendo la clave de bóveda de todo el sistema.

La reacción adversa del partido fue inmediata y violenta. Las diputaciones, uno de los escasos terrenos donde el avance de la tecnocracia se había detenido, quedaban en riesgo frente a una oposición hasta ese momento mal perfilada y peor organizada, pero que terminaría —y en breve plazo— por organizarse y mostrar un nuevo rostro bajo el impulso de la nueva ley electoral.

Pensada por Reyes Heróles como una manera de contener las actividades del Partido Comunista Mexicano, de manera especial en la Universidad Nacional, el Partido Acción Nacional (PAN) supo capitalizarla de inmediato, aunque hubo de pagar el precio de un electoralismo inevitable. Por el contrario, la respuesta del PRI fue antielectoral: su presidente, Carlos Sansores Pérez, amenazó con hacer del PRI "un partido obrero". De hecho manifestaba la voluntad o al menos el deseo de parar la subida política de la clase media o recuperar el carácter popular del partido en sus orígenes.

Reyes Heróles a su vez pagó el precio de su atrevimiento reformador y fue cesado junto con el Secretario de Relaciones Exteriores. La llegada de Enrique Olivares Santana a la Secretaría de Gobernación aplacó el conflicto dentro del PRI. La ley quedó y por tanto el primer paso, un paso gigantesco, de la reforma. Durante cerca de diez años no se volvió a agitar el espectro: la elección de Miguel de la Madrid no causó ninguna conmoción en el partido ni en el país, ante la magnitud del desastre financiero y económico dejado por José López Portillo y su gobierno.

Una serie de retoques a la LOPPE abrió el camino al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) sin que el poder ni la oposición pusieran inconvenientes mayores. Se admitió como uno de los tantos intentos aperturistas de los gobiernos mexicanos. El problema no estaba en la ley en sí, sino en sus previsibles consecuencias. Apareció pues en los partidos una interminable serie de enfrentamientos internos de los cuales ninguno pudo equipararse con la escisión producida en el PRI por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo y lo que puede llamarse de manera bastante imprecisa el ala izquierda del partido; Al unirse una constelación de elementos dispersos en torno a la Corriente Democrática

se consolidó un frente situado a la izquierda del PRI que en mínimo tiempo se convirtió en el mayor peligro que jamás enfrentaron el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el PRI en su historia.

La debilidad de un presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de antiguo cuño, Jorge de la Vega Domínguez, redujo al PRI a una condición apendicular; pasó al grupo dirigido por el propio candidato Carlos Salinas de Gortari y a José Ma. Córdoba todo el peso de la campaña electoral, durante la cual el PRI estuvo al borde de la inexistencia. Una elección no sólo difícil sino casi catastrófica trasladó al centro de la escena la necesidad de una reordenación del sistema de partidos y del sistema político en general, reordenación que eliminaría al PRI de su posición preponderante, aunque se conservaría su papel instrumental en la política del gobierno.

(Desde el inicio del gobierno de Salinas de Gortari las elecciones nacionales y locales no pudieron ser ignoradas ni tratadas como un accidente en la vida política de México. Con las elecciones vino aparejado el tema del federalismo. Su gobierno fue abiertamente tecnocrático, pero desde el primer momento no pudo abandonar los problemas políticos planteados por una elección protestada y denunciada. La creación de una legitimidad se convirtió en el tema central. Se necesita pues, en primer lugar, una negociación con las oposiciones, con los dos grandes partidos, PAN y Partido de la Revolución Democrática (PRD), para alcanzar una tregua y reordenar el juego político. El PRI hubo de asumir los costos de esta operación.)

Reducido a una actividad estrictamente electoral, debió someterse a un nuevo tipo de operación conocida por la prensa como "concertación", que consiste en negociar con un partido opositor ceder la victoria en una elección donde los resultados no han arrojado una decisión

indiscutible. Los cargos públicos de elección se convierten en materia negociable, separándolos de cualquier legalidad. El PRI, situado en una posición de debilidad, tuvo que plegarse a las apremiantes necesidades del Ejecutivo y someterse a una voluntad superior: más que nunca la dependencia del partido y su papel instrumental quedaron confirmados. El nombramiento de un presidente del CEN conocido por sus posiciones conservadoras reveló cuál fue su función en el gobierno de Salinas de Gortari. La tarea se le fijó a Luis Donaldo Colosio.

La acusación y el encarcelamiento de Joaquín Hernández Galicia, "La Quina", líder del sindicato petrolero, aprobados por la mayoría de la clase media, no encontraron el apoyo deseado del PRI, que vio en esta medida un duro golpe para el sindicalismo oficial, y una amenaza para todo el sector obrero, ya escaldado por el llamado discurso de Necaxa, una de las piezas ideológicas fundamentales de la campaña de Salinas de Gortari, vista por todo el mundo como una advertencia dirigida al sindicato de los obreros de la industria eléctrica, uno de los más duros de todo el sindicalismo mexicano.

La llamada columna vertebral del sistema político, la alianza del gobierno con el PRI y su sector obrero, deja de serlo aun en la retórica oficial. La fuerza de la oposición, donde el gobierno privilegia al PAN a expensas del PRD, obliga a relegar a un segundo término al PRI, que rumiará la humillación hasta poder devolverla. El lema de campaña de Salinas de Gortari, la modernización, exigía un pluripartidismo y un nuevo sistema electoral, vistos con inmensa desconfianza por los cuadros y las bases priistas, convencidos de la necesidad de mantener la vieja estructura sectorial contra el proyecto de un partido de ciudadanos.

La modernización implicaba una tecnificación del gobierno y, por lo mismo, una subida de la tecnocracia y un

desplazamiento de los políticos, considerados los auténticos priistas. Aunque disimulándose en el discurso el nuevo gobierno consideraba al PRI responsable de los desastres económicos que se sucedían desde el gobierno de Luis Echeverría. La modernización y la reforma del Estado exigían no sólo eliminar el populismo sino un nuevo personal político y un nuevo pacto social. La operación estaba destinada al fracaso no sólo por la resistencia que en toda la república opondría el PRI tradicional, sino por la presencia del PRD que le disputaba la clientela popular paso a paso, y la del PAN, que aparecía en las grandes ciudades como un terrible adversario.

La crisis estalló en la XVI Asamblea del PRI, de 1990, vista en un principio como una más, y que se transformó en una auténtica explosión de los rencores priistas —de las bases— amasados durante años. Los delegados presentaron desde un principio proyectos destinados a reducir el poder del presidente de la república en la sucesión del máximo cargo. Con la reforma del Consejo Nacional, los gobernadores, cuya fuerza en el PRI había disminuido gradualmente, regresaban al corazón del juego político. Sólo una intervención de última hora del personal de confianza de Salinas de Gortari evitó la aprobación de una disposición que eliminaba de manera radical cualquier intervención del presidente de la república saliente en la selección de su sucesor.

El peligro que se podría presentar en una futura sucesión condujo al presidente Salinas; apenas iniciado su sexenio, a tomar las medidas pertinentes para eliminar los escollos futuros. Desde el primer momento seleccionó a Colosio como su heredero y diseñó un *cursus honorum* donde, paso a paso, el elegido cumpliría los papeles obligatorios para un futuro presidente de la república: diputado, senador, presidente del PRI, secretario de Estado, una carrera completa sin falla. Así, Colosio no podría ser

acusado ni de tecnócrata ni de político ajeno a la cultura moderna y técnica. Producto de una universidad privada, no terminó doctorándose en Europa donde pasa una temporada en las organizaciones internacionales. Para culminar la imagen, Colosio era un católico devoto. Con este candidato, cúmulo de perfecciones, el problema del partido pasaba a un segundo plano, después del susto proporcionado por la XVI Asamblea, donde Colosio mostró una notoria carencia de habilidad política, de manejo de comité y de hombres.

Las concertaciones que se dan a lo largo del sexenio salinista y la llamada deserción por goteo sólo son comparables con la ausencia de conflictos dentro del gobierno, quizás por la sospecha de que el juego sucesorio ya estaba resuelto. La triunfal política económica del presidente Salinas, el ingreso en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, capaz de superar el recuerdo de las elecciones, la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, permitieron pasar la candidatura de Colosio sin una oposición intrapartidista digna de mención. En 1994, en brevísimo plazo, se presentaron de golpe todas las tensiones acumuladas a lo largo del sexenio, y que ya no cesarían.

Pese a los signos claros de una insurrección en el sudeste de México y en otras zonas de población indígena, el deseo de mantener una tranquilidad, así no fuera más que aparente, impidió tomar medidas represivas oportunas. La deuda acumulada a lo largo de cinco años, sumada a la que se venía acumulando desde los años cincuenta, era otro obstáculo que se presentaba en lo que se quería considerar una sucesión pausada y ordenada como no había habido otra.

El 23 de marzo de 1994 Colosio es asesinado en condiciones misteriosas. Ningún personaje de su nivel había sido víctima de un atentado desde la muerte de Álvaro

Obregón en 1928. El crimen se llevó a cabo en el peor momento para el PRI, no sólo por la situación a la que había sido relegado por gobiernos sucesivos sino por estar profundamente tocado desde la ruptura de Cárdenas y la desaparición de su ala izquierda. Los recién llegados con Colosio no habían podido todavía adueñarse del aparato. El PRI, en ese momento, pareció ir a la deriva, atravesado por intenciones que buscaban aprovechar la crisis producida por la muerte de Colosio. La más atrevida, la única que tuvo posibilidad de triunfar fue la de Fernando Ortiz Arana, senador, indiscutible hombre de partido y presidente del PRI. La súbita aparición y aprobación del nombre de Ernesto Zedillo, la rápida unidad que se consiguió en torno a él mostró que la época cuando la aprobación del PRI era necesaria había desaparecido desde hacía décadas y que el nombramiento del sucesor a la presidencia era un asunto reservado al presidente y a un reducido grupo de antiguos políticos y tecnócratas, que podían o no ocupar algún cargo en el PRI. El partido, presidido en ese momento por Ortiz Arana, fue separado por completo del problema que representaba elegir un nuevo candidato. La falta de entusiasmo, la resistencia de un grupo contra la maniobra que los dejaba fuera, anunciaba las malas relaciones que mediarían con Ernesto Zedillo.

El gobierno de Ernesto Zedillo se inicia en medio de una crisis sin precedentes que sólo pudo sortearse con un préstamo de 40 mil millones de dólares y, como contrapartida, una política de austeridad sin contemplaciones para las clases más desfavorecidas de México. El triunfo también sin precedentes, la participación electoral (77.1) lograda por el nuevo presidente, le ofrece la posibilidad de llevar adelante una política dura en el plano económico, donde el PRI va a tener un papel mínimo que desempeñar. La concepción plenamente tecnocrática del poder de Ernesto Zedillo buscó trasladar un posible debate so-

bre la situación del país a un terreno inofensivo, donde las decisiones sólo pueden darse en el mediano y largo plazos. La reforma política sustituye de hecho a la reforma del Estado para reducirse finalmente a una reforma electoral. La amplitud de su triunfo en las elecciones sometió a la oposición sin rehabilitar al PRI. Hubo desde el inicio de este sexenio la intención de anular cualquier confrontación política.

Las elecciones son el telón de fondo de su política. Se presentan como un fin —no caer en las crisis que han venido caracterizando a las sucesiones presidenciales desde el final del gobierno de Echeverría. Se señala con toda claridad a la política culpable de los desaguizados —el populismo—, señalando sin señalarlo al PRI. Los defectos de los gobiernos anteriores son censurados y expuestos ante todo el mundo: buscaron la popularidad a cambio de una política económica preocupada en primer lugar precisamente por esa popularidad, distorsionando así todo el sistema económico y financiero. Se propuso pues gobernar al margen de una popularidad considerada ficticia y ruinosa— puede apoyarse, contra la situación de sus antecesores, en unas elecciones sin tacha, por él consideradas un triunfo personal, no de su partido. Incluso las reformas emprendidas de común acuerdo con la oposición, las saca de su ámbito natural, el Congreso de la Unión, y se las confía a la Secretaría de Gobernación, es decir, al Poder Ejecutivo, a la Presidencia. Pero a su lado más débil, al ala política del gobierno, como se verá de inmediato. Tres que serán dentro de unos días cuatro secretarios de Gobernación y cinco presidentes del PRI que serán seguramente seis antes del final de su gobierno son la evidencia no sólo de una conducta errática de la política nacional sino de la desconfianza en las personas encargadas de ese sector de su gobierno. La duda domina en las relaciones entre el presidente Zedillo y su partido.

(Si bien se ha declarado miembro del PRI en numerosas ocasiones, no ha ocultado su recelo e incluso su rechazo en ciertos casos. El conflicto apareció en toda su magnitud al término de la XVII Asamblea, controlada por los grupos más dispuestos a cerrarle el paso a futuros presidentes criados en el serrallo tecnocrático. Guiada por el presidente del CEN, Santiago Oñate, la asamblea aprobó una serie de disposiciones que se bautizaron "candados", donde se establecieron requisitos que eliminaban a casi todos los miembros del gabinete de la carrera presidencial con la exigencia de haber militado en el PRI un mínimo de diez años y haber ocupado un cargo de elección popular. Era una manera franca y abierta de reclamar para el PRI la designación del candidato, dejando una serie de puertas abiertas dentro del partido para designar al candidato a la presidencia que, en cualquier caso, eliminaba a los hombres y mujeres procedentes de la tecnocracia.]

La reacción fulminante, el cese de los miembros más conocidos del CEN, respondió con claridad absoluta a la propuesta política de Santiago Oñate: nadie podía ponerle cortaprisas al poder presidencial. El presidente Zedillo, no obstante, insistía en su voluntad de mantener una "sana distancia" con el partido y de no intervenir en el proceso de sucesión. El PRI no se ha recuperado aún de este conflicto, pese a su varia suerte electoral.

[Reducir al PRI a su mínima expresión resultaba necesario para poder negociar un pacto de gobierno con la oposición.] Concesiones en la ley electoral más otras disimuladas fueron allanando el camino. Cuauhtémoc Cárdenas fue elegido jefe de gobierno del Distrito Federal en una confrontación de resultado previsible no sólo por las advertencias que arrojaban las encuestas sino por la voluntad expresa de no buscar un candidato popular del PRI. Seleccionar a Alfredo del Mazo para contender con Cuauhtémoc Cárdenas era entregarse antes de empezar

el combate. Contra la práctica inaugurada por Salinas de Gortari de negociar después de la elección, no hubo un arreglo directo, sino una decisión del gobierno de perder el Distrito Federal, que de todos modos no habría podido ganar el Partido Revolucionario Institucional.

Los desastres electorales se sucedieron en los dos primeros años del gobierno zedillista. Pueden ser considerados un parteaguas. La participación en 1997 cayó 20 puntos (57.87), lo que puede atribuirse a ser elecciones de renovación de las cámaras legislativas. Para el PRI hubo varias lecciones que no podían gustarle, por cuanto anunciaban.

El PRI fue el gran derrotado: perdió 5.5 millones de votos con respecto a 1994, una caída brutal, mucho mayor que la esperada. Mismos resultados desastrosos para el PAN, que no sólo no sube sino que se encuentra con 884 244 votos menos frente al auténtico vencedor, el PRD, que gana casi dos millones de votos de una a otra elección. Las cifras globales dicen poco, pero tan pronto se desagregan se puede ver claramente las razones de estos resultados.

Donde hubo renovación de gobernadores se mantuvo o subió la participación, por el nuevo papel que el gobierno les atribuyó con la modificación del Consejo Político, además de la competencia de la oposición. La influencia de la gubernatura aparece también en la capacidad del gobernador: los estados priistas siguen priistas y los panistas, panistas. Sólo Chihuahua, con un gobernador panista, permite por un margen muy estrecho (42.1 contra 41.2) una victoria del PRI. Los auténticos triunfadores de la jornada son los llamados gobernadores fuertes, aunque ya no se pueden manejar las cifras de elecciones anteriores. En 21 estados el PRI obtiene más del 40% pero sólo en siete pasa del 50% en las elecciones por mayoría relativa. En seis estados se encuentra en segundo lugar frente

al primero del PAN y en tres, incluido el Distrito Federal, se ve superado por el PRD. La elección proporcional equilibra la desproporción de la mayoritaria: los 164 diputados del PRI, 70 del PRD y 65 del PAN se ven compensados por los 77, 53 y 56 respectivamente arrojados por el método mayoritario. En resumen, el PRI gana 23 estados, el PRD tres y el PAN seis en la legislativa; el PRI sigue siendo el primer partido de la república con sus 11.5 millones de votos, seguido por el PAN con 7.8 y el PRD con 7.5. Una coalición de estos dos grandes opositores le sería, pues, fatal. El peligro se mantendría de entenderse uno de los grandes de la oposición con los dos menores, que obtienen en conjunto 2.5 millones.

Las relaciones tensas entre el gobierno de Zedillo y su partido explican en parte un hecho más que peligroso para el Ejecutivo. Pierde en primer lugar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y, aunque la conserve en el Senado, se ve hoy obligado a negociar cotidianamente con un Legislativo que, ante su triunfo, aumenta día tras día sus demandas. Más importante aún es la conducta del electorado priista, que ha negado el apoyo masivo dado al PRI en 1994. No puede sino suponerse a dónde ha ido este voto. Una parte importante cayó en manos del PRD, pero el resto se refugia en la abstención, transformándose en un auténtico voto de castigo silencioso.

La danza de presidentes y de secretarios del CEN va a originar un constante malestar del partido; las fisuras van a ser más que fisuras, como se puede apreciar con la formación de grupos a los que se quiere ver con benevolencia y desprecio cuando se tiene enfrente un fraccionalismo real aunque poco efectivo. La apatía y la desmovilización resultan evidentes en las elecciones de los estados, sólo compensadas por una actitud análoga de la oposición, aquejada de los mismos males. La respuesta de la base del PRI va a venir de los vencedores relativos de la elección de

1997, los gobernadores, nuevos y antiguos. Bartlett y Madrazo, respectivamente de Puebla y de Tabasco, lanzan sus candidaturas sin solicitar la anuencia ni del partido ni del Ejecutivo, que no encuentran la manera de responder a este reto, sino cambiando, como ya es una costumbre, al presidente y a los miembros del CEN. Un candidato "oficial" no logra cuajar pese a contar con el aparato del partido. Pudo observarse, desde 1994, la distancia que media entre el elector y la maquinaria partidista, debilitada no sólo por las medidas de autoridad de la presidencia de la república. Arrinconar al PRI resultó necesario para llevar adelante una política de hecho antipopular, conservadora y tecnocrática, y eliminar los últimos rastros de populismo, con el golpe dado a los sindicatos, al fallar la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y su monopolio sobre el personal burocrático menor.

Las crisis económicas que se han venido sucediendo desde el gobierno de Echeverría, el crecimiento de las clases medias, el desarrollo de una clase empresarial cada vez más poderosa y más involucrada en la vida política, la tecnificación del gobierno y la subida del nivel cultural, así como las presiones directas e indirectas procedentes del exterior, exigieron cambios en el sistema político mexicano. Al ampliarse la participación y aumentar la competencia política de los ciudadanos, las reformas legales se hicieron indispensables. Como en todo sistema autoritario, se puede asegurar el funcionamiento pero no la duración si una de las piezas es súbitamente cambiada. Las condiciones sociales habían madurado en la década de los setenta lo suficiente para que se diera el cambio; el catalizador fue la reforma electoral impulsada por Reyes Heróles, que abre las puertas a los partidos de oposición, incluso a la oposición en general, obligada a someterse a un juego ordenado y democrático.

La reforma del Estado aún está pendiente, pero la electoral está consumada. Si se va a modificar los procedimientos electorales es un problema sin urgencia, desde el momento que las metas buscadas se han conseguido. La credibilidad y con ella la participación y la confianza han aumentado de manera notoria, pese a las quejas e inconformidades que acompañan a todo proceso democrático. El gran perdedor ha sido sin lugar a dudas el PRI. Es posible que el nombre permanezca aunque la función y el poder ya sean otros.

5. LA INCERTIDUMBRE EN LA PROLONGADA TRANSICIÓN MEXICANA: EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y LA AVERSIÓN AL RIESGO*

Soledad Loaeza

La noción de *transición prolongada* puede servir para conceptualizar el proceso que ha transformado a lo largo de casi dos décadas al autoritarismo mexicano, porque enfatiza su carácter incremental y el papel privilegiado que en él han desempeñado las élites partidistas. Los cambios más significativos que ha experimentado el sistema político han ocurrido en el ámbito electoral, pero han tenido consecuencias muy importantes para el conjunto de la estructura del poder. Por ejemplo, han contribuido a transformar el poder de la presidencia de la república, que en el pasado era todopoderosa, y que en la actualidad se ve obligada a negociar sus iniciativas legislativas con partidos de oposición fortalecidos, cuya influencia se ha extendido, y que son actores relevantes para los equilibrios políticos generales, mientras que su partido, el Partido Revolucionario

* Agradezco mucho los comentarios de Alejandro Castañeda, Todd Eisenstadt, Alicia Gómez, Jean François Prud'homme, Jaime Sempere y Reynaldo Ortega a una primera versión de este trabajo.

nario Institucional (PRI) ha perdido el virtual monopolio electoral que tuvo durante décadas.

Si se toma como punto de partida del desmantelamiento del autoritarismo en México la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de 1977, mejor conocida como LOPPE, que constituyó un impulso importante al multipartidismo, puede apreciarse la lentitud con que ha transcurrido la transición. Este ritmo ha sido explicado sobre todo como resultado de una estrategia del PRI, que habría defendido la continuidad del *statu quo* bloqueando las iniciativas reformistas de los partidos opositores. A pesar de que existen algunos datos que apoyan esta interpretación, el ritmo del cambio no se explica de manera satisfactoria si no se analizan las estrategias y el comportamiento de los partidos de oposición en ese proceso.

A lo largo de 20 años, el número y la identidad de los partidos de oposición ha variado, al igual que su capacidad de influencia. De ellos, el Partido Acción Nacional es el único que ha estado presente desde el principio de este desarrollo,¹ aunque la importancia de su participación ha cambiado en el tiempo: en 1977 se limitó a discutir la iniciativa de reforma electoral que presentó el Ejecutivo; pero, en 1989, un documento elaborado por panistas fue la base de discusión del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) de 1990, que actualmente rige la organización y el desarrollo de los comicios mexicanos.

¹ Ese año, en las discusiones públicas en torno a la reforma propuesta participaron, además del PAN y el PRI, los otros partidos entonces existentes: el Partido Popular Socialista (PPS); el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT); el Partido Comunista Mexicano (PCM), y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). De éstos sólo el PARM ha sobrevivido al proceso de cambio. En dos décadas han aparecido algunos partidos nuevos, el más importante de los cuales ha sido el Partido de la Revolución Democrática, fundado en 1989.

Pese a que en los años ochenta Acción Nacional adoptó estrategias audaces y relativamente riesgosas, éstas fueron episódicas. En general, el partido se ha distinguido por preferir el gradualismo político, que comparte con la élite autoritaria. Esta inclinación ha sido motivo de severas críticas, algunas de ellas han llegado a señalarlo como el *freno de mano* de la *transición*. Sin embargo, nada sugiere que sus decisiones tuvieran el propósito deliberado de obstaculizar el cambio, prolongar el autoritarismo o renunciar a las funciones de un partido de oposición.² El análisis de los argumentos y las decisiones de Acción Nacional revela que este partido no es la oposición *domestica-da* o *cooptada* que se ha querido ver en él.³ Si fuera cierto que el PAN ha frenado la *transición* política, este efecto no sería el producto de una relación de subordinación con el poder o de un acuerdo secreto con el PRI, sino del tipo de organización de que se trata.

Aquí se propone discutir la hipótesis de que el gradualismo de Acción Nacional se explica porque es un actor po-

² Por ejemplo, se considera que su persistente negativa durante los años noventa a formar una coalición con el segundo gran partido de oposición, el Partido de la Revolución Democrática, para acoger al conjunto de la protesta antipriista, ha sido un obstáculo para acelerar la derrota del PRI.

³ La noción de *lapdog opposition* que propone Todd Eisenstadt ("Eddies in the Third Wave? Fitting Protracted Transitions into Theories of Democratization", documento presentado en la conferencia: "Camino a la democracia: las transiciones prolongadas", ciudad de México, El Colegio de México, 19-21 de mayo de 1999) se funda en la premisa de que los panistas diseñan sus estrategias y decisiones a partir de los intereses del partido dominante. Sin embargo, esta visión no toma en cuenta el papel que desempeñaron en las reformas electorales de 1989-1990, 1992-1993, 1994 y 1996, que pusieron fin a la intervención del gobierno en el proceso electoral, ampliaron la capacidad de supervisión de los partidos y culminaron con la creación de un órgano electoral autónomo.

lítico averso al riesgo, que rehuye la incertidumbre. Esta característica se deriva del tipo de partido que es, de su grado de institucionalización, de los intereses que representa y de sus valores, así como de sus percepciones de la realidad inmediata y de su fuerza relativa. Muchas de las decisiones del PAN, en momentos críticos, reflejan una autolimitación que está dictada por la determinación de evitar resultados inciertos. A este respecto, la trayectoria de Acción Nacional muestra un patrón consistente —que incluso podríamos rastrear hasta sus primeras participaciones electorales a partir de 1943— de optar, en condiciones de incertidumbre, por resultados ciertos por modestos que sean, antes que arriesgarlos a la promesa de una ganancia. De lo anterior se desprende que, en el repertorio de decisiones del PAN, el riesgo ocupa un lugar muy importante, pero únicamente como un valor negativo, pues lo calcula sólo como pérdida probable. Esta evaluación lo ha conducido a “...no percibir oportunidades reconocibles que probablemente hubieran sido ventajosas”.⁴

En algunos episodios de la transición, este comportamiento general, que los propios panistas han llamado *estrategia de la prudencia*, ha sido desafiado por acciones agresivas y una estrategia de confrontación con el gobierno o con el PRI. Sin embargo, ni siquiera en estos casos desapareció del todo la aversión al riesgo. Su comportamiento indica que, al evaluar la coyuntura e identificar sus opciones, el liderazgo panista distingue entre dos niveles de incertidumbre, y adopta estrategias distintas dependiendo de si lo que está en juego son equilibrios políticos generales o particulares. Este patrón podría formularse de la siguiente manera: Acción Nacional optó por com-

⁴ Niklas Luhmann, *Sociología del riesgo*, México, Triana Editores-Universidad Iberoamericana, 1998, p. 65.

portamientos riesgosos cuyos resultados eran inciertos, cuando el equilibrio general del sistema político era estable y las acciones del partido no lo comprometían seriamente; en cambio, cuando estuvo en juego ese equilibrio, el partido optó por comportamientos *estabilizadores*.⁵

Visto de esta manera es más fácil explicar el notable contraste entre las estrategias que adoptó el PAN en dos momentos cruciales del proceso de transición: sus inicios, entre 1983 y 1987, y su aceleración a raíz de la crisis poselectoral de julio de 1988, que concluyó con la toma de posesión de Carlos Salinas como presidente de la república. En ambos momentos, el partido desempeñó un papel central; en el primer caso, como vehículo de una movilización opositora que generó una incertidumbre electoral sin precedentes en el México autoritario; en el segundo, en cambio, Acción Nacional fue un referente de estabilización. En cada caso el partido eligió estrategias que respondían a una racionalidad conforme a sus intereses.

El presente artículo está dividido en tres apartados: el primero discute la importancia del tiempo como variable política, distintiva de las transiciones prolongadas, y la manera como esta variable modifica cualitativamente la incertidumbre inherente a estos procesos e influye sobre el comportamiento de los actores políticos. El segundo apartado plantea que la intención central de las reformas electorales mexicanas ha sido contener la incertidumbre

⁵ Howard Margolis distingue dos tipos de utilidad que calculan los individuos: altruista y egoísta. El primero favorece las preferencias del grupo y el segundo, las del individuo. Según Margolis la racionalidad de la decisión es el resultado del intercambio entre ambos tipos de utilidad. Citado en Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 1990, p. 14. Esta distinción entre comportamiento egoísta y comportamiento altruista también fue planteada por Max Weber.

política, incluso desde 1963. Aquí se propone que el concepto de *institucionalización* es más útil para describir estos cambios que las nociones de *liberalización* o *democratización*, que normalmente se usan en el análisis de las transiciones. El tercer apartado analiza y compara las estrategias de Acción Nacional en las coyunturas electorales de 1985 y 1988, tratando de identificar los elementos que en cada caso explican los distintos comportamientos de un actor averso al riesgo.

EL FACTOR TIEMPO Y LA INCERTIDUMBRE EN LAS TRANSICIONES PACTADAS

Una de las premisas generales de los procesos políticos que han ocurrido en los últimos 25 años, mediante los cuales regímenes autoritarios han sido sustituidos por democracias liberales, ha sido que la violencia no es una condición necesaria para el cambio. Las transiciones que se iniciaron a mediados de los años setenta en la Europa mediterránea se convirtieron en un referente para diseñar *modelos de democratización*, y uno de sus principales atractivos fue que realizaron el tránsito de la dictadura a la democracia escapando a la experiencia traumática de una confrontación generalizada.

A finales del siglo puede constatarse que las experiencias de este tipo en otras regiones del mundo han sido tan diversas como distintos eran los puntos de partida;⁶ no obstante, la noción de *acuerdo* o *pacto* derivada de los modelos originales —en particular del español—, al igual

⁶ Véase, por ejemplo, Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1996.

que las nociones asociadas de *cooperación* y *consenso*, está presente en todas ellas como uno de los ingredientes necesarios para el éxito de la transformación pacífica de las instituciones políticas. A diferencia de las luchas democráticas del siglo XIX y de buena parte del siguiente, en esta nueva ola de democratización⁷ el cambio político no ha sido el resultado del triunfo absoluto y definitivo de uno de los actores políticos, sino de un acuerdo entre ellos; el pacto es el requisito inicial para que el cambio ocurra. Esta experiencia implica el reconocimiento de que la construcción de la democracia no se funda en una decisión unilateral, y que ninguna de las fuerzas políticas –continuistas o reformadoras– tiene la capacidad para imponerse a las demás.⁸

Ahora bien, si una de las características distintivas de esta ola de democratización es el pacto elitista, entonces este modelo no es alternativo con respecto a lo que en este volumen se propone como *transición prolongada*, pues –como bien se desprende del planteamiento inicial–⁹ los actores que intervienen en ambos casos son los mismos: la élite en el poder y las élites de las fuerzas opositoras, y es también en el terreno electoral donde se desarrollan los principales combates entre ellas.

La diferencia más importante entre las experiencias citadas como ejemplo de *transiciones pactadas*, en la Euro-

⁷ Philippe Schmitter y Javier Santiso sostienen que la experiencia reciente es una “cuarta ola de democratización”, una de cuyas características es que los democratizadores tienen menos tiempo que los de las olas anteriores para esperar los momentos propicios para que los cambios maduren. Philippe C. Schmitter y Javier Santiso, “The Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy”, *International Political Science Review*, vol. 19, núm. 1, enero de 1998, pp. 69-92.

⁸ Para la experiencia española, véase Josep Colomer, *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1998.

⁹ Todd Eisenstadt, *op. cit.*

pa mediterránea y del Este y en América Latina, y de *transiciones prolongadas* —en particular México y Brasil—, estriba en el *tiempo* que tomó la construcción de los acuerdos relativos a los mecanismos de lucha por el poder. En el primer caso, el proceso culminó, en un lapso relativamente breve, en la conclusión de un gran acuerdo general, más o menos definitivo, en torno a las reglas del juego electoral. Una vez resuelto este punto, el debate político se desplazó a otros terrenos. En las *transiciones prolongadas*, en cambio, el proceso se extiende por años, es incremental, y está integrado por acuerdos que resultan parciales porque están expuestos una y otra vez a una revisión, a la luz del equilibrio coyuntural entre las fuerzas políticas.¹⁰

En las transiciones aceleradas todos los actores políticos comparten el sentido de urgencia en cuanto a la necesidad de concluir el acuerdo a la mayor brevedad posible, así como la percepción de que la persistencia de la incertidumbre es desfavorable a todos por igual, porque puede acarrear un resultado negativo: el colapso institucional que pudiera precipitar una confrontación generalizada,

¹⁰ Para el caso de México, Jean François Prud'homme sostiene que en 1986 se inició un ciclo reforma-elecciones-reforma, en el que cada legislatura producía su propia reforma electoral. Entre ese año y 1996 (fecha de la última) hubo en México una nueva ley, el COFIPE de 1989-1990, y tres reformas. Según este autor el sistema de partidos, por sí solo, no generaba los incentivos para lograr un acuerdo general y "consensual", y observa que el ciclo reforma-elecciones-reforma tiene horizontes temporales muy breves porque funciona según el principio de ensayo y error y "... da lugar a pautas de interacción recurrentes entre las fuerzas políticas. En este ciclo, las elecciones constituyen sólo un momento para medir la correlación de fuerzas entre las distintas agrupaciones; la negociación de reformas también es una oportunidad de comparar fuerzas...", Jean François Prud'homme, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996.

la intervención de un ejército extranjero o el regreso de los militares al poder.¹¹ De hecho, una de las motivaciones más poderosas para que los actores políticos acepten negociar nuevas reglas del juego es el deseo de superar la incertidumbre que dificulta tomar decisiones informadas, calcular costos y ganancias, analizar sus riesgos y prever sus consecuencias. El efecto más significativo de la incertidumbre en situaciones de transición es que propicia –al menos implícitamente– resultados extremos. En particular, como lo indica Adam Przeworski, si se vienen abajo todas las normas de la negociación, se abre la puerta a una insurrección o a la irrupción de fuerzas antidemocráticas que obstaculizan o pervierten el proceso.¹² De ahí la urgencia de llegar a acuerdos. En las transiciones aceleradas el apremio en el que coinciden todos los actores políticos impone un ritmo intensivo a las negociaciones, y reduce los tiempos y el margen para los titubeos. Sin embargo, ese apremio es también un incentivo para la cooperación, y las reglas acordadas en ese contexto aseguran el compromiso mínimo de los actores con la superación de las condiciones que crean la incertidumbre.

En las transiciones prolongadas, en lugar de colapso, el sistema autoritario registra una larga agonía, en la que no parece tan urgente la necesidad de concluir acuerdos porque en cierta forma está asegurada una precaria continuidad institucional, que excluye un desenlace extremo como alguno de los arriba mencionados. Sin embargo,

¹¹ El valor democrático que se le ha atribuido al consenso propicia la lentitud en las negociaciones. Véase Andreas Schedler y Javier Santiso, "Democracy and Time: an Invitation", *International Political Science Review*, vol.19, núm. 1, enero de 1998, pp. 5-18.

¹² Véase, por ejemplo, Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991, pp. 29-30.

cuando la incertidumbre se extiende en el tiempo, los actores tienen que lidiar con la cambiante complejidad del contexto, el cual afecta en forma decisiva las negociaciones entre ellos.

La experiencia mexicana es ejemplar en cuanto a la relación entre un contexto de emergencia y un comportamiento cooperativo de los partidos políticos: la crisis pos-electoral que se produjo entre julio y septiembre de 1988, a raíz de las denuncias de fraude en la elección presidencial, generó una extendida atmósfera de confrontación política que explica los acuerdos entre los partidos que aceptaron como válidos los resultados oficiales para la integración de la Cámara de Diputados.¹³ Seis años después, a finales de enero de 1994, los tres grandes partidos mexicanos, el PAN, el PRI y el PRD, concluyeron en forma inusitadamente apresurada acuerdos relativos a una reforma electoral que durante meses habían arrastrado, bajo la presión del contexto que creó a principio de año el levantamiento guerrillero del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Una vez superada la crisis, la voluntad de cooperación de los actores se desvaneció y el PRD retiró su aval a la reforma, a pesar de que había participado activamente en su diseño.

Cuando los actores políticos no perciben la amenaza de un desenlace extremo que ponga en juego su propia supervivencia, pueden considerar que el paso del tiempo les favorece. A primera vista, el gradualismo parece una estrategia obvia de la élite autoritaria que se niega a modificar el *statu quo*, pero que acepta buscar nuevas reglas porque no tiene capacidad para resistir la presión de cir-

¹³ Véase Soledad Loaeza, "La crisis electoral del 6 de julio de 1988", en Gonzalo Moctezuma (coord.), *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 171-185.

cunstances adversas, o de fuerzas reformistas. Para esta élite, las modificaciones dosificadas sirven sólo para postergar *sine die* su pérdida de poder. Sin embargo, los continuistas no son los únicos que obtienen ventajas de esta estrategia, pues los cambios parciales y espaciados en el tiempo también pueden favorecer a los reformadores, sobre todo si se considera que en esos procesos el tiempo es un recurso político a libre disposición de todos los participantes.¹⁴ Así, la lentitud de las negociaciones, propia de las transiciones prolongadas, puede explicarse por desacuerdos entre los actores en cuanto a la agenda de prioridades, o simplemente porque alguno de ellos –continuista o reformista– cree que el tiempo puede procurarle más o mejores cartas de negociación. Por ejemplo, el ritmo gradual del cambio permite que se consoliden organizaciones partidistas incipientes, tanto con los recursos que derivan de acuerdos parciales, como con los que obtienen de sus triunfos en las urnas.¹⁵ La élite continuista puede, a su vez, apostar a los recursos que conserva de su pasado en el poder, así como a los errores de las nuevas organizaciones y a la impaciencia de los electores por restaurar su propio capital.

No obstante, si la prolongación de las negociaciones entre los actores políticos puede favorecer los intereses particulares de cada uno de ellos, en cambio puede afectar negativamente al conjunto del proceso de cambio: au-

¹⁴ Schmitter y Santiso, *op. cit.*, p. 73.

¹⁵ Véase Colomer, *op. cit.*; Schmitter y O'Donnell, *op. cit.*; Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset, *Democracy in Developing Countries*, Boulder Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1989; Timothy Garton Ash, *We the People. The Revolution of 89 as Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague*, Londres, Penguin Books, 1990; Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions*, Stanford, California, Stanford University Press, 1995.

mentar su vulnerabilidad al azar, multiplicar los riesgos o elevar los costos de la negociación entre los actores; el simple paso del tiempo también puede modificar el sentido original del pacto propuesto por los actores, el cual, de punto de partida de la democratización, puede convertirse en el objetivo mismo de las interacciones de la élite autoritaria y las oposiciones.

Cuando así ocurre, pierden precisión las condiciones del acuerdo buscado y éste adquiere un carácter abstracto. Entre otras razones porque cuando las discusiones en torno a las reglas de la competencia electoral, los calendarios comiciales, las autoridades responsables, la formación y consolidación de partidos y la participación de los ciudadanos en estos procesos se prolongan, quedan expuestas a la contaminación de las exigencias de las funciones cotidianas de gobierno y administración, de conflictos ajenos a la discusión de las reglas de la competencia por el poder. De manera que, al alargarse el debate en el terreno electoral, queda inserto dentro de un universo indiferenciado de intereses, presiones y objetivos, cuya complejidad dificulta la conclusión de acuerdos. Asimismo, las negociaciones están expuestas a los efectos de *accidentes*¹⁶ que pueden alterar los equilibrios políticos de corto plazo, y que van desde un terremoto hasta la caída

¹⁶ Maquiavelo advertía al Príncipe que siempre podían ocurrir *accidentes*, casualidades que él no podía controlar de ninguna manera, pero que sin embargo podían ser determinantes del destino de su decisión. Los accidentes maquiavelianos están asociados a la incertidumbre, son excepciones que se producen por efecto de la naturaleza irregular y poco sistemática de la realidad política, pero Maquiavelo sostenía que con todo y su calidad intrínsecamente inesperada tenían que formar parte del cálculo político. John P. McCormick, "Addressing the Political Exception: Machiavelli's 'Accidents' and the Mixed Regime", *American Political Science Review*, diciembre de 1993, vol. 87, núm. 4, pp. 888-900.

del precio internacional del petróleo, y contingencias subestimadas, por ejemplo, la aparición de la violencia política. El paso del tiempo también puede disolver el propósito original de la transición propuesta y convertirse, como parece haber ocurrido en México, en una inacabable *guerra de atrición* entre los actores políticos, cuyo objetivo es la mutua aniquilación.¹⁷ En un combate de esta naturaleza la capacidad de resistencia de los contrincantes adquiere una importancia estratégica.

*La incertidumbre en las transiciones prolongadas
y la estrategia de las vinculaciones*

Todo proceso de transición implica incertidumbre,¹⁸ porque deriva del agotamiento o la obsolescencia de la regularidad autoritaria; de suerte que la transición consiste en una sucesión de situaciones *anormales*, irrepetibles, que ocurren mientras no hayan cristalizado nuevos equilibrios institucionales.¹⁹ En esta normalidad precaria, es difícil la instalación de patrones regulares de comportamiento, porque prevalece una situación confusa, en la que, ante la ausencia de referentes de racionalidad –reglas del juego o

¹⁷ El sistema de interacción que promueve sólo negociaciones parciales "... alienta la polarización y la exclusión de fuerzas políticas. La única posibilidad de cambio desde el sistema de partidos parece ser un eventual desplome político de una de las fuerzas que polarizan las negociaciones", Prud'homme, *op. cit.*, p. 98.

¹⁸ Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 3-5.

¹⁹ Estos autores sostienen que la incertidumbre en estas circunstancias es tan importante que el análisis de las transiciones tendría que apoyarse en la "teoría de la anomalía", en la que lo inesperado y lo posible son tan importantes como lo habitual y lo probable. *Ibid.*, p. 5.

cálculos de pérdidas y ganancias—, escasa información o incapacidad para procesar cantidades de información no siempre relevante, el actor político puede paralizarse o comportarse de manera errática. La capacidad de los actores para tomar decisiones no está únicamente limitada por la indeterminación de las reglas del juego político o por la suya propia como participantes relevantes, sino que también los limita un contexto estructural que difícilmente pueden controlar o manipular, y que en muchos casos tampoco logran comprender del todo.

En las transiciones aceleradas, el contexto complejo e indefinido, en el que los actores no pueden identificar con claridad las relaciones causa-efecto, determina su voluntad de reconocer la conveniencia de superar la incertidumbre mediante la cooperación. En cambio, en las transiciones prolongadas, como no existe un cuadro de emergencia, o al menos no es reconocido como tal por todos los actores, la variable contexto queda subordinada a sus intereses particulares, de suerte que optan por comportamientos egoístas que retrasan los acuerdos generales.

La incertidumbre en transiciones prolongadas se complica porque, en ese caso, las negociaciones políticas se llevan a cabo en forma simultánea a las funciones administrativas del gobierno que tienen que seguir su curso normal, pero que no pueden escapar a la precaria normalidad. De manera inevitable, la política contamina la administración, y esta interacción incrementa los riesgos asociados a las decisiones de los actores. La discusión en torno a las reglas del juego queda condicionada a asuntos de otra índole y la incertidumbre se multiplica. Por ejemplo, los inversionistas no querrán tomar decisiones en tanto los actores políticos no lleguen a un acuerdo; su cautela introduce incertidumbre en la esfera económica. Esta situación se ve agravada por el hecho de que los contextos se modifican con el mismo paso del tiempo, y con

ellos las condiciones de negociación entre los actores políticos adquieren mayor grado de complejidad y dificultad.

Cuando la interacción entre los actores políticos se extiende a terrenos no electorales, las diferencias de opinión, reales o ficticias, al respecto pueden ser utilizadas como instrumentos de presión y de negociación, para obtener ventajas en asuntos propiamente electorales. En este caso, los actores políticos tienen a su alcance una estrategia de *linkage* o vinculación, similar a la que Henry Kissinger puso en práctica en la diplomacia estadounidense en los años setenta, y que en el contexto de la Guerra Fría consistía en presionar a los soviéticos en una región del mundo que era de menor importancia para los Estados Unidos, a fin de que les dejaran las manos libres en otra que consideraban prioritaria.

El problema que plantea esta estrategia de vincular concesiones en un terreno para obtener beneficios es que *premia* la prolongación de la transición, porque invita a que se autoperpetúe, dado que concluirla supone costos que los actores preferirán ahorrarse, por lo menos, el de renunciar a una carta de negociación. En la experiencia mexicana hay varios ejemplos de decisiones producto de esta estrategia: en 1998 el Partido Acción Nacional suspendió las negociaciones con autoridades gubernamentales, a propósito del presupuesto de egresos de la federación para protestar por los resultados oficiales de la elección en una pequeña comunidad, Huejotzingo, Puebla. El gobierno federal obligó a las autoridades electorales a una revisión, que para muchos era injustificada, ante la premura del proceso legislativo y la necesidad de contar con los votos panistas en el Congreso, donde el partido del gobierno federal no era mayoritario. En este caso, el interés colectivo de que el presupuesto fuera votado quedó sujeto al interés particular de Acción Nacional de asegurarse la presidencia municipal en juego. Para el gobierno

era tan importante sacar adelante el presupuesto que la veracidad de las denuncias panistas era irrelevante, a pesar de que cuando el gobierno aceptó la presión impuso un costo a su propio partido, el PRI.

Todo lo anterior indica que hay incentivos para que la incertidumbre se prolongue y se amplifique hasta quedar instalada en áreas no electorales, en las que también interactúan los partidos, pero en las que además prevalece una aguda asimetría de información y de capacidad de procesamiento. Tal vez, una de las consecuencias más serias de la prolongación de la incertidumbre sea que con ella aumenta y también se extiende la vulnerabilidad de todo el proceso de cambio al carácter contingente de la política, a los accidentes maquiavelianos sobre los cuales el actor político no tiene ningún control; asimismo, se multiplican riesgos y costos.

Los actores políticos ante la incertidumbre

No hay conducta libre de riesgo, dado que cualquier decisión implica ganancias o daños contingentes. Cuando los actores políticos introducen cálculos de riesgo en sus decisiones en el proceso de transición, están buscando hacer un uso adecuado de las oportunidades que se les presentan, pero también y sobre todo, imprimir racionalidad en un contexto que se caracteriza por la incertidumbre. No obstante, no todos realizan este ejercicio, tampoco perciben la incertidumbre de la misma manera. Para algunos es una amenaza, mientras que otros la verán como una oportunidad; unos preferirán un resultado cierto, aunque modesto, otros, en cambio, estarán dispuestos a sacrificar ese resultado cierto ante la perspectiva de una ganancia mayor. De ahí que sea posible distinguir a los actores políticos a

partir de su actitud frente a la incertidumbre, la cual, a su vez, influye sobre el ritmo de la transición.

El actor averso al riesgo está dispuesto a renunciar a una ganancia máxima si las probabilidades de obtenerla son menores que las de una ganancia inferior pero segura; el actor proclive al riesgo, en cambio, está preparado a aumentar al máximo sus ganancias aunque las probabilidades de éxito sean bajas; y el actor indiferente al riesgo considera que las probabilidades de obtener ganancias máximas o mínimas son iguales.²⁰ Las bases en que se sustentan estas actitudes frente al riesgo tienen que ver con las características del actor de que se trate. Así, normalmente un actor institucionalizado mostrará mayor aversión al riesgo que un actor no institucionalizado que quiere mantener abiertas todas sus opciones. El comportamiento de autolimitación se explica porque las organizaciones complejas funcionan según equilibrios y mecanismos internos que son una restricción, y violarlos o ignorarlos puede acarrear serias perturbaciones a la organización en su conjunto.²¹

La actitud del actor político frente a la incertidumbre es consistente con otros elementos de su comportamiento, tales como los mecanismos preferidos de acción, el alcance de sus exigencias y los tiempos que impulsa en los acuerdos.²² Por ejemplo, Acción Nacional tiende a atri-

²⁰ C. J. McKenna, *The Economics of Uncertainty*, Nueva York, Oxford University Press, 1986, pp. 19-41.

²¹ Las instituciones estructuran los intercambios, son una forma de canalización y de contención del comportamiento; de ahí que su efecto sea definir y limitar las opciones. North, *op. cit.* Los actores políticos, cuando repudian la institucionalización, lo que están rechazando es la disminución de sus opciones.

²² Esta clasificación de moderados y radicales es distinta de la que normalmente se utiliza en el estudio de las transiciones, que distingue entre continuistas y reformadores con referencia a su actitud frente al pasado autoritario; en la mayoría de los casos se parte del presupuesto de que unos y otros comparten una actitud cautelosa frente a los riesgos.

buir un valor negativo a la incertidumbre; de esta actitud básica se deriva su disposición a negociar pactos con sus adversarios, reconocer que la lucha por el poder no es un combate que busca el desplome inmediato de los contrincentes, y que tampoco concluye en victorias —o derrotas— absolutas y definitivas. Todas estas características hacen del PAN un actor moderado. Un partido radical en términos de la incertidumbre es aquel que la mira como una oportunidad, que llega a utilizarla como carta de negociación política; esta actitud nutre la tendencia a la intransigencia, y a ver la negociación política como un juego de suma cero o como un ejercicio unilateral.

Las diferencias de comportamiento entre los actores políticos también se explican por el grado de incertidumbre que consideran en sus decisiones. Existen, por lo menos, dos niveles: la incertidumbre que compromete los equilibrios generales del sistema y la que afecta únicamente al actor. Por ejemplo, si un partido político decide abstenerse de participar en las negociaciones de nuevas reglas de competencia electoral, su negativa es un riesgo para todos los demás porque puede influir sobre sus simpatizantes y, por consiguiente, alentar el recurso a formas extrainstitucionales de lucha por el poder. Esta opción pone en peligro el éxito de todo el proceso de transición, es un comportamiento *egoísta* que subordina el interés colectivo de contar con nuevas reglas de competencia política a un interés particular, por ejemplo, el de mantener la pureza ideológica. Si se decidiera por un comportamiento *altruista*, cooperaría en la negociación aun cuando ello pudiera significar la modificación de su postura inicial. En cambio, un partido puede elegir una estrategia particular, por ejemplo, la formación de una coalición, que plantea el riesgo de enajenarse a electores potenciales en desacuerdo con esa estrategia; pero la pérdida de votos le afectaría sólo a ese partido; sin embargo, su decisión no

tiene por qué afectar el proceso electoral en su conjunto. El éxito de los procesos de transición depende en buena medida del número de participantes egoístas y altruistas, y de su capacidad de influencia respectiva.

LA EVOLUCIÓN DE LAS REGLAS DEL JUEGO EN MÉXICO: INSTITUCIONALIZAR PARA REDUCIR LA INCERTIDUMBRE

Una de las singularidades del caso mexicano es la continuidad electoral de casi ocho décadas, a diferencia de lo ocurrido en muchos países, donde el fin del autoritarismo quedó sellado por una *elección fundacional*, que tuvo este carácter porque fue parte de un proceso de instauración o de restauración de partidos y procesos electorales que habían sido interrumpidos o suprimidos por el régimen autoritario.

En un sistema democrático los riesgos de una elección son limitados: pueden significar la sustitución de los gobernantes, pero las derrotas –al igual que las victorias– son necesariamente temporales; pero son riesgos calculados. En cambio, en regímenes autoritarios los riesgos que acarrea una elección son mucho más profundos, porque pueden poner en tela de juicio la continuidad de los actores políticos, la estructura misma de dominación. Así ocurrió en Filipinas en 1983, cuando una elección “normal” se convirtió en una catástrofe para el régimen de Ferdinand Marcos, que no pudo resistir la presión de la campaña de sus opositores ni la movilización callejera posterior que repudió los resultados oficiales y que provocó el derumbe final.

En México, desde 1920 las elecciones federales para la renovación del Poder Ejecutivo y del Legislativo se han celebrado periódicamente, conforme a los plazos constitucionales, y han estado regidas por leyes particulares que

fueron reformadas o sustituidas en varias ocasiones, incluso antes de 1977. A pesar de que los comicios estaban estrechamente controlados por el gobierno y por el PRI, y de que sus resultados eran previsibles, los periodos electorales generaban inquietudes y ciertas perturbaciones; las más importantes de ellas condujeron a defecciones del partido oficial. Las elecciones generaban incertidumbre porque abrían un paréntesis en la normalidad autoritaria, el cual se cerraba muy rápidamente pero era un espacio que podía representar una oportunidad para los descontentos o los rebeldes.

Mientras el PRI y el gobierno pudieron controlar los efectos del descontento que se manifestaba en las elecciones, es decir, hasta 1988, las elecciones tuvieron una función estabilizadora y legitimadora, sobre todo a partir de 1946. Eran vistas como una fachada democrática y como una válvula de escape, aunque siempre marginal, a otros mecanismos de negociación más efectivos. En general, los comicios transcurrían en un clima de indiferencia, pues sólo la clase política se sentía directamente involucrada y afectada por estos procesos. Las sucesivas legislaciones en la materia reflejaban cambios en el sistema político: por ejemplo, la ley electoral de 1918, que recogía la fragmentación política de la Revolución, fue sustituida en 1946 por una ley totalmente nueva que centralizaba la responsabilidad de los procesos en el gobierno federal, de conformidad con el afianzamiento del autoritarismo presidencialista de la época. Sin embargo, en 1963 se introdujo una reforma que creó diputaciones de partido, que eran atribuidas proporcionalmente, y que tenía por objeto responder a las demandas de participación de minorías activas, que se habían manifestado en formas no electorales respondiendo a los ecos de la Revolución cubana. Sin embargo, esta válvula de escape se agotó en poco tiempo. En 1973 hubo una nueva ley y en 1977 se introdujo la LOPPE, ambas ins-

piradas en la misma idea de que había que dar cabida a las minorías políticas.

Sin embargo, y bajo la influencia de las transiciones en la Europa mediterránea o de experiencias como la filipina, a partir de principios de los años ochenta los comicios dejaron de ser el refrendo de decisiones tomadas de antemano. Los métodos tradicionales de fraude electoral (la manipulación de las listas de electores, el relleno de urnas) y de alteración de los resultados se convirtieron en prueba concreta de la naturaleza antidemocrática del régimen. Esta transformación del significado de las elecciones y del voto —que de fuente de legitimación pasó a ser instrumento de deslegitimación— introdujo en la vida política mexicana un nuevo tipo de incertidumbre e incrementó de manera dramática el componente de riesgo de los comicios para la élite autoritaria.

En los años sesenta se decía que los cambios en la legislación electoral tenían un propósito modernizador, se les presentaba como un paso en la construcción de la democracia. Pero en la medida en que también buscaban desalentar formas de participación política extrainstitucionales, reducir la incertidumbre en torno a la lucha por el poder y crear una estructura estable de interacción política, su intención era institucionalizar la participación.²³ No eran necesariamente democratizadores, porque el gobierno mantenía los procesos electorales bajo su férreo control, pero estructuraban la participación en forma eficiente.²⁴ Entre el COFIPE y las leyes anteriores hay una di-

²³ North, *op. cit.*, p. 6.

²⁴ North nos recuerda que las instituciones no se crean necesariamente para ser eficientes, en este caso podríamos decir democráticas, sino que, al menos las reglas formales, se crean en beneficio de los intereses de quienes tienen el poder para negociarlas. North, *op. cit.*, p. 16.

ferencia fundamental que impone un sello democratizador a la nueva legislación: mientras que las anteriores fueron pensadas y diseñadas exclusivamente por el Poder Ejecutivo, con el apoyo del PRI, todos los cambios legislativos en materia electoral posteriores a 1990 se hicieron con una intervención muy activa y una influencia determinante de los partidos de oposición.

Existe un amplio desacuerdo con respecto a cuándo se inició la transición mexicana.²⁵ Una manera de resolverlo consiste en abandonar las nociones de *liberalización* y *democratización* que se han utilizado para analizarla, y mirarla a través del concepto de *institucionalización*. De todas formas, la aplicación de las dos primeras al caso mexicano es insatisfactoria²⁶ porque el punto de partida de la transición no era una dictadura cuyo desmantelamiento requiriera la reinstalación de las garantías individuales –*liberalización*–; por otra parte, si bien era un régimen de partido hegemónico, permitía la participación de oposiciones independientes, celebraba elecciones puntualmente y reconocía en el sufragio universal la expresión de

²⁵ El desacuerdo en relación con el alcance o la profundidad de estas transformaciones se expresa, primero, en discrepancias con respecto a cuándo se iniciaron. La bancarrota política y financiera del Estado en 1982 creó condiciones propicias para el avance de la oposición, que erosionó de manera definitiva las bases del autoritarismo. Entre 1983 y 1985 Acción Nacional registró una cadena de triunfos electorales municipales. En cambio, algunos autores sostienen que la transición se inició en la crisis poselectoral de 1988; otros la sitúan en el año de 1994, con la vigencia del COFIPE. Por último, otros más consideran que la transición comenzó en México después de las elecciones federales de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD, fue elegido jefe de gobierno de la capital de la república.

²⁶ Renée G. Scherlen, "Lessons to Build on: the 1994 Mexican Presidential Election", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, núm. 1, primavera de 1998, pp. 19-38.

la soberanía popular;²⁷ tampoco fue precisa la reinstauración de derechos civiles –*democratización*–, simplemente se trataba de darles vigencia.

El concepto de *institucionalización*,²⁸ en cambio, recoge la intención profunda de las reformas electorales que se han introducido en México en los años de la transición prolongada: limitar la incertidumbre que creaba desacuerdos entre las élites y el recurso a formas extrainstitucionales de participación, con la ventaja adicional de que posee una baja carga valorativa. El uso de esta noción puede parecer insuficiente porque sugiere que no se reconoce ninguna diferencia con respecto a las reformas anteriores a 1986 –1963, 1973 y 1977–; sin embargo, además de que –como se señaló antes– las oposiciones han desempeñado un papel mucho más activo en este terreno desde los años ochenta, se considera que la debilidad relativa del partido oficial y, en cierta forma, de la presidencia de la república le imprimen a las reformas del periodo un sentido diferente. Por ejemplo, el Código Federal Electoral (CFE) de 1986 es defensivo para con el PRI, refleja cálculos de riesgo electoral de este partido que no están presentes en las legislaciones anteriores; el COFIPE –con sus sucesivas reformas– recoge también ese tipo de consideraciones, pero para todos los partidos que negociaron su diseño.

Al acercarse las elecciones presidenciales de 1988, el gobierno de Miguel de la Madrid reconoció que la hege-

²⁷ Según las definiciones respectivas de *liberalización y democratización*, en Schmitter y O'Donnell, *op. cit.*, pp. 7-8.

²⁸ Esta interpretación se apoya en la definición general de instituciones e institucionalización de Douglass North, ya citada, y retoma elementos de la más restringida de Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1968, pp. 12-24.

monía histórica del PRI en la Cámara de Diputados estaba amenazada por el creciente descontento que provocaba la crisis económica y el notable progreso electoral del PAN desde finales de 1982. Entre 1980 y 1984, el número de municipios gobernados por panistas aumentó de 13 a 32, en su mayoría urbanos, algunos densamente poblados, y varios de ellos eran capitales estatales.²⁹ En las elecciones trienales de 1985, en las que se renovó la Cámara de Diputados, el partido oficial mantuvo su tradicional superioridad con más de 70% del voto, y Acción Nacional, con 15.5%, no alcanzó el objetivo de formar una *nueva mayoría*, que había sido su lema de campaña. No obstante, de las 41 curules que conquistó, nueve fueron de mayoría relativa, el número más elevado que había registrado en su historia (las restantes 32 le fueron atribuidas por representación proporcional). Estos avances pueden parecer demasiado modestos como para justificar los temores presidenciales; no obstante, como se verá más abajo, Acción Nacional se había abierto un espacio muy importante en la opinión pública nacional e internacional que hacía creíbles sus triunfos. Una estrategia audaz le había asegurado una presencia que se traducía en una capacidad de influencia política muy superior a su importancia electoral real.

Por otra parte, si bien los equilibrios generales del sistema político no habían sido alterados por los avances del PAN, durante el gobierno delamadridista el país vivió una severísima crisis económica en la que se conjugaron –entre otros problemas– una profunda recesión y tasas inflacionarias sin precedentes en el México contemporáneo

²⁹ Yemile Mizrahi, "The Costs of Electoral Success: The Partido Acción Nacional in Mexico", en Mónica Serrano, *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, The Institute of Latin American Studies, The University of London, 1998.

—que fueron controladas hasta diciembre de 1987, cuando se concluyó un Pacto de Solidaridad Económica entre los principales sectores productivos. El estrangulamiento del crédito, interno y externo, trajo el cierre de muchas empresas medianas y pequeñas, y puso en aprietos incluso a grandes emporios de la iniciativa privada. La movilización electoral panista fue el vehículo del descontento que provocaron estas condiciones tan desfavorables. Su impacto político adquirió un peligroso potencial después de los sismos de septiembre de 1985, que destruyeron amplias áreas de la ciudad de México. Sus habitantes volcaron sobre el gobierno el miedo, el dolor y la rabia contra la devastación que había provocado un fenómeno natural, denunciando su incapacidad para atender con agilidad y eficiencia la emergencia.

Si las elecciones legislativas de 1985 hubieran tenido lugar después de los sismos de septiembre, es muy probable que el PRI se hubiera topado con pérdidas considerables en la capital de la república. El efecto político más duradero de los sismos fue que impulsaron y legitimaron formas autónomas de organización y movilización, muchas de ellas surgidas espontáneamente para realizar operaciones de rescate, que se mantuvieron para dar continuidad a las demandas de habitación de los damnificados. Esta experiencia fue un antecedente de las movilizaciones de los años noventa realizadas por grupos autoorganizados que actuaban al margen de los partidos.

Ante la ola creciente de movilización, en 1986 el presidente De la Madrid presentó al Legislativo una iniciativa de ley electoral para sustituir la LOPPE de 1977. El nuevo código electoral incrementaba el control de las instancias gubernamentales sobre los procesos electorales, fomentaba la dispersión del voto de protesta y aseguraba la representación mayoritaria en la Cámara de Diputados del partido hegemónico. El tono defensivo de la propuesta es

patente en el aumento, de 100 a 200, del número de las diputaciones plurinominales; un incremento que significó la ampliación de la Cámara de 400 a 500 diputados. También se suprimió la restricción que en el pasado se había diseñado para contener la sobrerrepresentación del PRI, que prohibía acceder a las curules plurinominales al partido que obtuviera más de un cierto número de diputaciones por mayoría. La regla que refleja con más claridad los temores del gobierno delamadridista es la llamada cláusula de gobernabilidad, que estipulaba que al partido que obtuviera la mayoría de votos y la mayoría de las curules uninominales se le atribuirían, mediante la fórmula de representación proporcional, tantas diputaciones como fueran necesarias para alcanzar la mayoría en la Cámara. Con el CFE de 1986, el PRI y el gobierno aceptaban que ya no podían confeccionar sus mayorías en las urnas; entonces lo harían en la Cámara de Diputados.

EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL: UN ACTOR AVERSO AL RIESGO

Desde su fundación en 1939 y hasta 1976, Acción Nacional vivió en una sostenida incertidumbre en medio de un contexto político general estable. En esas condiciones el riesgo permanente era la desaparición, dado que se trataba de una organización siempre frágil. No obstante, después de 1988 el partido dejó de preocuparse por su continuidad, que parecía asegurada; los riesgos mayores que consideraba, en cuanto a sí mismo, eran las prácticas fraudulentas del PRI o la competencia con el otro gran partido de oposición, el Partido de la Revolución Democrática. La incertidumbre, en cambio, se había apoderado del contexto político general. En estas circunstancias, en los cálculos del partido se ha impuesto de manera casi

invariable el deseo de conjurar la ruptura desordenada de los equilibrios en ese nivel, incluso si en el corto plazo ello podía acarrear costos al propio partido.

Además, durante décadas el partido tuvo una imagen pobre en la opinión pública, que lo consideraba políticamente irrelevante y que observaba su escasez de recursos materiales y humanos.

Acción Nacional ha mostrado una marcada sensibilidad al riesgo desde su fundación, cuando se pronunció en contra de cualquier radicalismo político y a favor de la vía electoral y partidista, cuando las armas seguían siendo un recurso posible de acceso al poder. Este rasgo se profundizó por las condiciones especiales de su supervivencia: la continuidad del partido estuvo por años amenazada por la arbitrariedad propia de los gobiernos autoritarios, que hacía posible que, en cualquier momento, desapareciera la tolerancia que dejaba vivir a la oposición partidista. Las mayorías absolutas del PRI pendían como una espada de Damocles sobre su existencia; su irrelevancia e ineficacia eran una persistente amenaza a su razón de ser.³⁰ Acción Nacional fue por años una organización precaria. El número de candidatos que presentaba en los comicios variaba; era mayor en años de elección presidencial y disminuía en elecciones intermedias. Su presencia geográfica también era irregular. Con frecuencia los co-

³⁰ Hasta la introducción, en 1963, de una fórmula de representación proporcional que establecía diputaciones de partido, el PAN nunca logró conquistar más de seis escaños en un total de distritos electorales que entre 1946 y 1961 aumentó de 147 a 178. Entre 1966 y 1982, presentó candidatos en menos de 20% de los ayuntamientos y gobernó apenas un puñado de ellos; su representación en los congresos locales fue casi inexistente, y hasta 1989 conquistó su primera gubernatura. La persistente incapacidad del PAN para abrirse paso en el electorado —por las razones que fueran— también generaba agudos conflictos internos.

mités locales desaparecían por falta de recursos financieros y humanos, y una elección demandaba esfuerzos sobre-humanos para reanimar a una militancia siempre exigua.

Sin embargo, la repetida participación del PAN en los comicios desde 1943 y en los presidenciales desde 1952 (a excepción de 1976, cuando no presentó candidato presidencial), fue sentando las bases de su institucionalidad. El papel central que adquirió Acción Nacional durante la crisis de los años ochenta demostró que la simple continuidad le había proporcionado un apreciable capital político: la imagen de autonomía. Su eficacia pudo haber planteado muchas dudas, no así su independencia con respecto al poder, a diferencia de la visión que aquejaba a otras formaciones de oposición minoritaria, que eran vistas como simples apéndices del PRI y que desaparecieron cuando la competencia electoral se instaló en el centro de la lucha por el poder.

A ojos de sectores de la opinión pública, Acción Nacional era el único partido de oposición independiente que podía acoger su protesta para sancionar al gobierno, poner límites al ejercicio arbitrario de la autoridad o llevar al poder a un nuevo tipo de gobernantes. Por otra parte, para los grupos de privilegio y para las clases medias, que hubieran podido sentirse amenazados por un cambio radical y que compartían la aversión al riesgo del partido,³¹ su compromiso con las vías institucionales de acción política era garantía de que se trataba de un agente confiable.

³¹ Véase, en este mismo volumen, Jorge Buendía Laredo, "Estabilidad política, aversión al riesgo y competencia electoral en transiciones a la democracia", documento presentado en la conferencia "Camino a la democracia: las transiciones prolongadas", ciudad de México, El Colegio de México, 19-21 de mayo de 1999.

En 1988 el PAN era una organización relativamente autónoma, tenía una identidad específica, discernible de otros actores —como las organizaciones empresariales o religiosas que durante décadas habían recurrido al partido como instrumento de presión sobre el gobierno—, actuaba conforme a una lógica propia, despersonalizada, y podía diseñar estrategias y definir acciones a partir de sus objetivos. La complejidad organizativa que había adquirido en el proceso afianzó la *prudencia* de la dirigencia partidista. En otras palabras, en la oposición institucionalizada que era Acción Nacional a finales de los años ochenta, se profundizó la aversión al riesgo que le había sido característica desde los orígenes, por el simple hecho de que su dinámica interna también había desarrollado restricciones, pesos y contrapesos.

La audacia en un contexto de predictibilidad política

El PAN fue el vehículo de la reacción antiautoritaria que desencadenó la expropiación bancaria de septiembre de 1982 entre empresarios medianos y pequeños, regionales y de ciudades de los estados del norte del país. Su intención era tener una participación política efectiva, no sólo presionar al gobierno —como había ocurrido en varias ocasiones en el pasado—, sino asumirlo. De esta manera surgió el *neopanismo*, un movimiento integrado por una nueva generación de militantes que aportó recursos e introdujo tonos y estilos mucho más agresivos en las campañas electorales del partido. La característica más notable de esta nueva corriente del PAN fue el tono de confrontación que adoptó frente al PRI, al gobierno y al presidente de la república.

Entre 1983 y 1988, candidatos y dirigentes panistas adoptaron un tono impaciente; anunciaban que recurri-

rían a la acción directa, pregonaban el inminente colapso del PRI, advertían exaltados que si no se respetaban los resultados electorales apoyarían *acciones populares correctivas*, y declaraban que estaban dispuestos a romper la legalidad si otros lo hacían.³² Acción Nacional abandonó así su estrategia tradicional, que había consistido en presentarse como el referente institucional y legalista de la lucha política frente a los atropellos priistas.

La protesta y los conflictos electorales fueron un problema cotidiano a partir de 1983. En defensa del voto, los panistas organizaron marchas, caravanas automovilísticas, huelgas de hambre, actos de resistencia civil. Por ejemplo, los comicios que se celebraron en Sonora en 1985 estuvieron marcados por los enfrentamientos entre la policía y panistas que ocupaban edificios públicos, y bloqueaban calles y carreteras para exigir elecciones limpias o el reconocimiento de presuntas victorias. Este tipo de acciones cobró una dimensión preocupante para el gobierno federal en 1986, en ocasión de la campaña por la gubernatura de Chihuahua, que se convirtió en un poderoso foco de tensión política y cuyas reverberaciones trascendieron las fronteras nacionales, entre otras razones porque los mismos panistas recurrieron a la opinión pública internacional —en particular en los Estados Unidos— para denunciar los presuntos fraudes electorales, en un momento en que el gobierno federal negociaba la reestructuración de la deuda externa. Todos estos actos generaron una atmósfera política de tal manera cargada, que muchos periodistas —sobre todo estadounidenses— creyeron que Chihuahua estaba al

³² Véase, por ejemplo, Bernardo Bátiz, "El futuro de México y Acción Nacional", documento presentado ante la XXXII Convención Nacional, 11-12 de febrero de 1984. Citado en Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 365.

borde de la guerra civil y el sistema político mexicano a punto de derrumbarse.

Todo parecía indicar que el PAN había perdido la aversión al riesgo que le había sido característica; sin embargo, es de hacer notar que, pese a la incertidumbre económica del periodo, las acciones panistas más audaces se produjeron en un contexto general de estabilidad política, que atenuaba el impacto de la confrontación, y sus repercusiones sólo excepcionalmente tuvieron un alcance nacional. En cierta forma se mantuvieron encapsulados como conflictos regionales, de la misma manera que el neopanismo fue originalmente un fenómeno regional localizado en estados del norte del país.

A pesar de todos los malos augurios y las condiciones adversas, en los comicios federales de 1985 el PRI mantuvo la hegemonía histórica en los cargos de elección popular: todos los gobiernos estatales que se renovaron, la mayoría absoluta en el Congreso federal y en los congresos locales, aun cuando en los comicios participaban, además del PAN, otros siete partidos.³³ Más todavía, en 1987 el presidente De la Madrid ejerció libremente la facultad de designar al candidato de su partido a la presidencia de la república —a pesar de las protestas de distinguidos miembros del propio PRI—, y su intervención siguió siendo decisiva para la elección de candidatos a gobernadores, diputados y senadores. De manera que, aun cuando se hablara de crisis política, ésta no había alcanzado a los equilibrios profundos del sistema político y tampoco puso en

³³ En las elecciones de 1985 participaron, además del PAN y el PRI, el Partido Popular Socialista (PPS); el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); el Partido Demócrata Mexicano (PDM); el Partido Socialista Unificado de México (PSUM); el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT); el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

entredicho el funcionamiento regular del gobierno federal. Esta situación resulta en cierta medida sorprendente porque no se correspondía con la incertidumbre económica del periodo.³⁴ El descontento por la inflación, la caída de las inversiones y el deterioro del empleo, de los ingresos y del nivel de vida de la población cobrarían una considerable dimensión política hasta 1988, con la formación del Frente Democrático Nacional (FDN) que apoyó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas.

La estrategia de confrontación del *neopanismo* no le rindió al partido los frutos electorales que esperaba. Los actos de violencia ocurridos en Sonora en 1985 y en Chihuahua en 1986 tuvieron un elevado costo para el PAN: los empresarios locales criticaron ásperamente una estrategia que había representado cuantiosas pérdidas económicas. Muchos de ellos volvieron a las filas del PRI. En Chihuahua el neopanismo sufrió una amplia derrota en las elecciones locales de 1989, y no fueron pocos los que la atribuyeron a la penosa experiencia de tres años antes. En todos los casos los conflictos terminaron diluyéndose, los candidatos priistas elegidos lograban mantenerse en el poder pese a las protestas panistas, y las aguas del *statu quo* recobraban paulatinamente su nivel.

La protesta *neopanista* también se topó con los límites derivados de la evaluación de los riesgos de un desenlace extremo. A partir de 1983, el sistema político vivió tensiones debido a los conflictos electorales que involucraron, en su mayoría, a los grupos de clase media; sin embargo, también se cernía la amenaza de la extensión de la protes-

³⁴ Véase Enrique Provencio, "El claroscuro de los ochenta: la década en la perspectiva del desarrollo", en José Joaquín Blanco y José Woldenberg (comps.), *México a fines de siglo*, México, Fondo para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, 1993, tomo II, pp. 225-265.

ta a los sindicatos y grupos urbanos de menores ingresos, que hubiera podido desbordar las instituciones existentes. Una amplia movilización social fue un persistente fantasma para el gobierno de Miguel de la Madrid, así como para otros actores políticos. A este respecto, la organización espontánea de los habitantes de la ciudad de México de septiembre de 1985, fue un primer y ominoso síntoma. Este peligro llegó a ser reconocido por los aliados de los panistas —muchos empresarios se reconciliaron con el gobierno delamadridista y abandonaron la oposición— y por ellos mismos, sobre todo por la dirigencia nacional, que en más de una ocasión se deslindó de hechos violentos o impuso a sus militantes más aguerridos la decisión de acomodarse a los resultados oficiales.³⁵

La autolimitación del PAN en una situación de incertidumbre

La autolimitación de Acción Nacional en un contexto general de incertidumbre política queda a la luz con su comportamiento en el conflicto poselectoral de julio de 1988. Su candidato a la presidencia de la república, Manuel J. Clouthier, llevó a cabo una campaña del más puro estilo *neopanista*; pronunciaba inflamados discursos anti-gobiernistas, apelaba de continuo a la experiencia filipina,

³⁵ Así ocurrió en Sonora en 1985, donde el candidato panista Adalberto Rosas había hecho una campaña plagada de advertencias y amenazas de violencia. En respuesta a la crispada situación que vivió el estado en los días anteriores a la elección, los miembros más distinguidos de la comunidad y los líderes del PRI, el PAN y el PSUM firmaron un manifiesto público en el que apelaban a “la conciencia democrática sonorenses” para reafirmar el deber de todos de “obedecer a la autoridad, a condición de que no se salga de los límites de su competencia y con tal de que tenga derecho legítimo para mandar”. Citado en Loaeza, *op. cit.*, p. 384.

advertía a sus simpatizantes que tenían que prepararse para defender una victoria que “el sistema” trataría de arrebatarles, realizaba simulacros de actos de resistencia civil y, en algunos estados, efectuó actos de esta naturaleza.

La dirigencia del partido fue en cierta forma marginada por el equipo de campaña del candidato presidencial, integrado por miembros de organizaciones de defensa civil. Hubo muchas fricciones entre ellos, pero los líderes panistas cedieron en sus pretensiones de controlar la candidatura, entre otras razones porque estaban convencidos de la efectividad de Clouthier y de su penetración en el electorado. Así que se mostraron dispuestos a tolerar la autonomía de su candidato y un estilo político que chocaba con las prácticas moderadas del pasado; también reconocían que el radicalismo de los neopanistas había tenido un importante efecto de propaganda. No obstante, su actitud cambió cuando se desencadenó la crisis de la elección presidencial, el 6 de julio, misma que se prolongó hasta la instalación de la LIV Legislatura, a finales de agosto.

En el atardecer de ese día el candidato panista, Manuel J. Clouthier, y otros dos candidatos, Cuauhtémoc Cárdenas del FDN y Rosario Ibarra de Piedra del Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, presentaron ante el gobierno el documento titulado “Llamado a la legalidad”, en el que denunciaban violaciones en el proceso electoral —relleno de urnas, alteración de resultados, ausencia deliberada de autoridades electorales en las casillas— y el intento del gobierno de “consumar una imposición”; y advertían a las autoridades que si no se restablecía “de modo inequívoco” la legalidad del proceso electoral, defenderían los derechos del pueblo mexicano. En ese momento se inició un duro forcejeo, seguido de intensas negociaciones que se prolongaron hasta el 31 de agosto, entre el gobierno y el PRI y los candidatos y partidos de oposición, para resolver el conflicto.

Este proceso transcurrió en una atmósfera de aguda incertidumbre para todos los actores políticos, que se movían entre los procedimientos legales establecidos y movilizaciones de protesta que representaban un riesgo de colapso institucional. La primera incógnita que se planteó en las semanas posteriores a la elección, la más inquietante, tenía que ver con las reacciones de la población a la nueva realidad política y sus posibles respuestas a la situación de emergencia creada por la crisis poselectoral. Luego, tampoco podía preverse el comportamiento del FDN, que era un actor multiforme, integrado por una coalición heterogénea, sin consistencia interna y cuyas relaciones con el candidato Cárdenas estuvieron plagadas de contradicciones y titubeos. De hecho, este conjunto empezó a desintegrarse desde el día de la calificación de la elección presidencial, y sus miembros participaron en las negociaciones en forma individual.

Estas circunstancias fueron decisivas para que Acción Nacional abandonara las tácticas del *neopanismo*, se distanciara de su candidato Clouthier (quien insistía en organizar la resistencia civil, un referéndum, anular el proceso y convocar a nuevas elecciones), examinara y votara los 300 casos de presuntos diputados de mayoría, así como la instalación del Colegio Electoral, el órgano de autocalificación. Por último, los diputados discutieron la calificación de la elección presidencial y Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI, fue declarado presidente electo el 10 de septiembre con el voto a favor de los diputados priistas y de algunos miembros de partidos integrantes del FDN, el voto en contra de la mayoría de los panistas, pues algunos decidieron abandonar el salón de sesiones, junto con la mayoría de los diputados de las organizaciones frentistas.

El comportamiento del PAN le fue ásperamente reprochado por las otras oposiciones, así como por el grupo de apoyo del candidato Clouthier, que hubiera preferido la

movilización extrainstitucional. El partido no organizó ni participó de manera oficial en ninguna manifestación pública de protesta. Su estrategia equivalía a aceptar de hecho la elección en su conjunto —que era el sentido profundo de su participación en todas sus etapas—; sin embargo, esto no significa que los panistas hubieran renunciado al papel que les tocaba desempeñar en la correlación de fuerzas que se fue configurando en esos momentos, y que consistía en tornar la incertidumbre en estabilización y moderar los antagonismos que había desatado la competencia entre el PRI, los partidos frentistas y los simpatizantes de Cuauhtémoc Cárdenas. El PAN defendió con pasión sus victorias, participó con los otros presuntos diputados en los enconados debates en la Cámara, en los enfrentamientos dramáticos y los insultos; pero ante el muro que construyeron los priistas para contener las denuncias opositoras y sostener el triunfo de su candidato, respondieron con leyes y reglamentos, y sólo excepcionalmente parecieron dispuestos a transgredir sus límites. Acción Nacional acreditó 101 escaños en la Cámara, es decir, la quinta parte de la representación.

Los argumentos de la dirigencia panista para justificar su estrategia en ese periodo invariablemente hacían hincapié en que la estabilidad general estaba en entredicho, y que había que evitar que el país cayera en el caos y la violencia. Al término del accidentado proceso, el 16 de noviembre Acción Nacional dio a conocer un documento oficial en el que afirmaba que la elección de 1988-1994 era ilegítima de origen, aunque justificaba su apoyo tácito al proceso;³⁶ añadía que condicionaba un apoyo de largo plazo a la *legitimidad secundaria* que el nuevo gobierno po-

³⁶ "Compromiso nacional para la legitimidad y la democracia", *Palabra*, vol. 2, núm. 7, enero-marzo de 1989, pp. 62-70.

día conquistar si, desde el primer día, actuaba como “gobierno de transición”. Sostenía que ante la posibilidad de que el país cayera en el caos y la violencia el partido había decidido integrarse al proceso político normalizado. La dirigencia del PAN afirmaba que su propósito era vigilar al nuevo gobierno; sin embargo, el talante conservador de su respuesta ante la crisis es inocultable, y muy semejante al de partidos políticos afines que, en situaciones extremas y ante el riesgo de una reversión esencial de los equilibrios sociales, optan por soluciones *de facto*.³⁷

No obstante, en los cálculos de Acción Nacional en esta coyuntura crítica intervinieron otras consideraciones de orden particular, derivadas del inesperado apoyo que recibió la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. La primera de ellas fue el hecho de que el partido había pasado del segundo al tercer lugar en los resultados electorales: mientras a Cárdenas se le reconocieron cinco millones de votos, a Clouthier se le atribuyeron tres millones, y nueve a Salinas de Gortari. De anularse la elección y celebrarse nuevos comicios, en el contexto de polarización y profundo antagonismo que se había generado en torno a la competencia PRI-FDN, habría probabilidades de que el PAN perdiera votos y escaños, a favor, por ejemplo, del PRI, al cual podían otorgar su voto los electores moderados, temerosos del triunfo del candidato frentista. En un escenario de esta naturaleza, Acción Nacional perdería sus ganancias recientes e incluso correría el riesgo de desaparecer y convertirse de nuevo en una minoría irrelevante.

En la situación de incertidumbre que surgió en México a raíz del conflicto poselectoral de 1988, Acción Nacio-

³⁷ Los argumentos de Acción Nacional son muy similares a los que esgrimió la Democracia Cristiana chilena cuando, en un primer momento, apoyó el golpe militar de Augusto Pinochet en septiembre de 1973, a fin de prevenir el caos revolucionario que amenazaba al país.

nal eligió una estrategia de cooperación y limitación de la incertidumbre que salvaguardó sus propios intereses como organización, y le reportó ganancias en su relación con el poder y con el electorado. Durante el gobierno de Carlos Salinas, el PAN influyó de manera decisiva en la formulación de la nueva legislación electoral, logró que sus triunfos electorales fueran reconocidos por el gobierno y por el PRI (en 1989 obtuvo su primera gubernatura en el estado de Baja California), y gozó de un trato privilegiado con el presidente de la república, mucho mejor que el que recibía el propio PRI.

CONCLUSIONES

La experiencia mexicana y el caso del PAN nos permiten llegar a algunas conclusiones relativas a las transiciones prolongadas. Primero, que la duración de la transición depende de que los actores políticos hagan una evaluación consensual del contexto. Si coinciden en que la incertidumbre característica ha alcanzado un nivel crítico, en el que las pérdidas que acarrearía la ausencia de negociaciones serían mayores que las ganancias, entonces todos tendrán interés en acelerar la conclusión de acuerdos. Sin embargo, si uno de ellos considera que la incertidumbre no es crítica, o que le favorece, entonces optará por un comportamiento egoísta de no cooperación y el proceso tenderá a prolongarse. Este ritmo propicia, de manera inevitable, la configuración de contextos que no son considerados de urgencia; como se ha visto en la experiencia mexicana, cuando así ocurre, hay más incentivos para prolongar esta incertidumbre moderada que para resolverla.

De lo anterior se desprende que la actitud de los actores frente a la incertidumbre, y su percepción de ella, son determinantes en la duración de las transiciones. En la

definición de estos factores intervienen elementos subjetivos como la ideología. Habrá partidos, como el PAN, para los que el orden social sea un valor y una prioridad de gobierno, por consiguiente, tenderán a atribuir un valor negativo a la incertidumbre; en cambio, para partidos como el PRD o incluso el PRI, que mantienen referentes revolucionarios y provienen de una tradición de movilización extrainstitucional, la incertidumbre es una oportunidad; limitarla representa también restringir las opciones del partido. Asimismo, la actitud frente a la incertidumbre depende del tipo de bases sociales que quiere allegarse un partido: serán más aventurados aquellos que buscan representar a quienes "no tienen nada que perder". La duración de un proceso de transición será más prolongada si los actores políticos poseen percepciones discrepantes del valor de la incertidumbre, y, por consiguiente, lidian con ella de manera distinta.

Por último, la duración de un proceso de transición depende del número de actores egoístas y actores altruistas participantes. Ahora bien, como uno de los aspectos centrales de este modelo de cambio político negociado es el consenso, aunque sean muchos los partidos que participen en el proceso, basta con que uno solo de ellos opte por un comportamiento egoísta para influir sobre la velocidad de las negociaciones y, por ende, del cambio político.

6. ESTABILIDAD POLÍTICA, AVERSIÓN AL RIESGO Y COMPETENCIA ELECTORAL EN TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA

Jorge Buendía Laredo

INTRODUCCIÓN

La celebración de elecciones libres y competitivas es probablemente la característica definitoria de una democracia (Schumpeter). Sin embargo, la realización de elecciones es tan común en democracias como en regímenes autoritarios. Es el homenaje que el vicio le rinde a la virtud. Ni siquiera los regímenes autoritarios pueden escapar a la pretensión de que la renovación de sus cuadros dirigentes se rige por los dictados de la voluntad popular.

El objetivo principal de este trabajo es investigar cuáles pueden ser los principales determinantes del voto en elecciones celebradas en regímenes que experimentan una transición política. Para ello, sin embargo, es necesario poner en contexto este tipo de elecciones. En otras palabras, con qué frecuencia se realizan éstas en democracias y regímenes autoritarios, cuáles son las probabilidades de que haya un cambio de régimen a raíz de una elección celebrada bajo un gobierno no democrático, cuáles son las características principales de las efectuadas en regímenes en transición, etc. De ello nos ocuparemos en la primera

parte, mientras que en la segunda, la parte central de este artículo, haremos referencia a los determinantes del voto en las elecciones mexicanas de 1997, aunque también discutiremos el plebiscito de 1988 y la elección fundadora de 1989 en Chile, así como los comicios nicaragüenses de 1990. El énfasis puesto en el caso mexicano se debe a la disponibilidad de encuestas para probar de manera más rigurosa algunas de las hipótesis aquí presentadas.

Las encuestas utilizadas en este trabajo son las siguientes: para México, me baso en una encuesta nacional preelectoral realizada por Consulta, S.A. de C.V.;¹ para el caso de Chile se han utilizado varias encuestas provenientes de dos fuentes: el Centro de Estudios Públicos, que llevó a cabo varias encuestas en los años 1988-1989, y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, que aplicó dos encuestas previas a la elección fundadora de diciembre de 1989; en cuanto a Nicaragua, se utilizaron las encuestas que la compañía venezolana DOXA realizó en ese país en 1989 y 1990.² Esta compañía fue una de las pocas que predijo la victoria de Violeta Chamorro desde un inicio.³

¹ Se trata de una encuesta probabilística, de 1 200 entrevistas, realizada la semana previa a la jornada electoral. Quisiera agradecer a Roy Campos, director asociado de Consulta, el haberme permitido usar los datos de esta encuesta.

² Las encuestas del Centro de Estudios Públicos (Chile) y las de DOXA fueron obtenidas en el Roper Center for Public Opinion Research de la Universidad de Connecticut. Las de FLACSO (Chile) las obtuve gracias a la amable mediación de Patricio Navia, José Miguel Sandoval y Carmina Borja.

³ Aparentemente, DOXA fue contratada por la Democracia Cristiana venezolana y por el Partido Popular Social Cristiano de Nicaragua. En su análisis de las encuestas publicadas en Nicaragua en este periodo, W. Barnes critica las de DOXA por su asociación con la campaña de Violeta Chamorro y porque sus resultados fueron publicados únicamente en *La Prensa* (el periódico de la familia Chamorro). Sin embargo, Barnes señala que las encuestas de DOXA "no sólo fueron correctas

ELECCIONES Y CAMBIO DE RÉGIMEN

Como se señaló al principio, si bien se tiende a asociar las elecciones con estructuras democráticas, en la práctica los regímenes autoritarios las celebran con mucha frecuencia. La base de datos construida por Adam Przeworski y sus colegas ofrece información relevante para analizar el papel de las elecciones en regímenes tanto democráticos como autoritarios. Estos datos permiten evaluar, si bien tentativamente, el impacto potencial de las elecciones en las transiciones políticas.

La muestra incluye 135 países desde 1950, o desde el año de su independencia, hasta 1990. En este periodo se realizaron 892 elecciones legislativas: 426 de ellas en democracias (318 en regímenes parlamentarios y 108 en sistemas presidenciales) y 466 en regímenes autoritarios (375 en "burocracias" y 91 en autocracias).⁴ En cuanto a

en cuanto a la posibilidad de una victoria de Chamorro sino que también lo fueron en cuanto al margen del triunfo". William Barnes, "Re-reading the Nicaraguan Pre-election Polls", en V. Castro y G. Prevost (eds.). *The 1990 Elections in Nicaragua and their Aftermath*, Lanham MD, Rowman and Littlefield, 1992, p. 66.

⁴ Przeworski y sus colegas distinguen entre dictaduras institucionizadas, llamadas burocracias, y regímenes "personalistas", que denominan autocracias. La distinción busca enfatizar la existencia de reglas internas que rigen el funcionamiento de una dictadura: "consideramos la existencia de una legislatura electa como indicador de que el régimen cuenta con algunas reglas para su operación interna y que los gobernantes anuncian sus intenciones a la población mediante leyes, aun si ellos mismos no están sujetos a éstas. Por lo tanto, clasificamos como burocracias aquellas dictaduras que durante un año en particular contaban con una legislatura y como autocracias las que no tenían una". José Antonio Cheibub y Adam Przeworski, "Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes", en B. Manin, A. Przeworski y S. Stokes (eds.), *Democracy, Representation and Accountability*, Nueva York, Cambridge University Press, en prensa, p. 2.

elecciones presidenciales, en las democracias se efectuaron 86 comicios de este tipo y 136 en las dictaduras (burocracias: 103 y autocracias: 33). Dicho de otra manera, en el periodo 1950-1990 hubo más elecciones en dictaduras que en democracias. Sin embargo, esta mayor frecuencia se debe principalmente al hecho de que en este periodo hubo también más dictaduras que democracias. Tomando en cuenta el número de unas y otras, Cheibub y Przeworski⁵ encuentran que en las segundas se realizaron elecciones legislativas casi cada cuatro años, mientras que en las primeras (burocracias) el promedio es de una casi cada cinco años. El contraste es mucho mayor en lo que concierne a elecciones presidenciales: en las democracias se celebró una cada cinco años y en las dictaduras la estimación es de una cada 18-20 años.⁶ Lo anterior nos da ya una primera aproximación a la naturaleza de los comicios en las dictaduras.

Más que la frecuencia con que se efectúan los comicios en democracias y dictaduras, lo que resulta fundamental es el impacto de los mismos en la vida política, básicamente, en qué medida cumplen con su función de determinar quién o quiénes gobernarán. Incluso en democracias, en muchas ocasiones quién gobernará no es decidido directamente por el electorado, ya que en regímenes parlamentarios el cambio de jefe de gobierno puede deberse a luchas intrapartidistas o a la caída de un gobierno de coalición. Cheibub y Przeworski resumen sus hallazgos de la siguiente manera:

Es cierto que las democracias son regímenes donde los gobernantes tienen una mayor probabilidad de dejar sus puestos a causa una elección: 47% de los primer ministros y

⁵ *Ibid.*, pp. 5-6.

⁶ *Ibid.*, p. 6.

64% de los presidentes dejan sus puestos cuando el electorado vota por alguien más, mientras que eso sólo ocurre con 21% de los "burócratas". Pero muchos primer ministros dejan el poder sin que se consulte al electorado, mientras que la mayoría de los presidentes lo deja aun si los votantes quisieran que permanecieran [ante la ausencia de reelección].⁷

El porcentaje de gobernantes que, de acuerdo con Cheibub y Przeworski, pierde el poder en las "burocracias" a través de los comicios incluye aquellos que no pueden reelegirse. Esto se aplica a los casos de El Salvador (1956, 1967, 1972 y 1977), Honduras (1954) y México (de 1952 a 1988).⁸ Dicho de otra manera, de los 182 cambios de gobernantes en regímenes no democráticos ("burocracias"), sólo 9% (17) ha sido acompañado por un cambio de régimen. En las autocracias, a pesar de que se celebraron 91 elecciones legislativas, las asambleas nunca se instalaron o fueron disueltas al poco tiempo. En conclusión, los cambios de gobierno en las dictaduras se dan principalmente a través de golpes de Estado, muertes o luchas intrapartidistas. Las elecciones como instrumento de cambio de régimen tienen un impacto muy limitado: de las casi 500 celebradas en dictaduras, sólo 17 pueden considerarse elecciones fundadoras.⁹

⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁸ La definición de democracia de Przeworski y sus colegas exige que los poderes Ejecutivo y Legislativo sean electos por sufragio universal, que haya más de un partido compitiendo en las elecciones y que el *incumbent* haya perdido el poder en el pasado o que lo haya cedido. Con base en este último criterio, Nicaragua es clasificado como democracia (porque los sandinistas perdieron en 1990), mientras que México es considerado como "burocracia".

⁹ *Ibid.*, cuadro 3.

La evidencia empírica mencionada en los párrafos anteriores nos permite tener una visión del impacto potencial de las elecciones en el cambio de régimen. Si bien los triunfos opositores en elecciones locales pueden ir generando espacios de poder que permiten la democratización gradual y parcial de un régimen político,¹⁰ también es cierto que hay muchas transiciones que no dependen de la arena electoral. Más aún, el impacto político de las elecciones en regímenes autoritarios es muy limitado, por decir lo menos.

Más que como variable independiente de un cambio de régimen político, quizá sea conveniente considerar el posible impacto de las elecciones en el proceso de transición mismo. Desde este punto de vista, la celebración de elecciones puede ser un reflejo, un síntoma, de la liberalización y democratización del régimen. Después de todo, la gran mayoría de las elecciones en regímenes autoritarios, si bien no dieron lugar a un cambio de los mismos, sí llevaron a la instauración de legislaturas.¹¹ En la medida en que las elecciones son relativamente competitivas, se introduce un nuevo actor en el escenario político: el electorado. Dependiendo de a quién apoye el electorado, se irá definiendo el ritmo y la transición misma. De ahí la relevancia de saber cuáles son los determinantes del voto.

¹⁰ Bolívar Lamounier, "Opening through Elections: Will the Brazilian Case Become a Paradigm", *Government and Opposition*, vol. 19, núm. 2, primavera de 1984, pp. 167-177; de él mismo, "Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Abertura", en A. Stepan (comp.), *Democratizing Brazil*, Oxford, Oxford University Press, 1989, pp. 43-79; y Hung-Mao Tien (comp.), *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition*, Armonk, Nueva York y Londres, M.E. Sharpe, 1996.

¹¹ José Antonio Cheibub y Adam Przeworski, *op. cit.*, pp. 5-6.

*Las elecciones y el proceso de transición política*¹²

La literatura sobre transiciones de régimen discute principalmente dos tipos de elección. El primero de ellos corresponde a lo que O'Donnell y Schmitter denominaron "elecciones fundadoras". Las definen como elecciones en las que, "por primera vez después de un régimen autoritario, se disputan puestos de elección de importancia nacional bajo condiciones razonablemente competitivas" (57). Quizá el elemento que resalta de la definición sea la ausencia de un régimen autoritario, es decir, que el proceso de transición ha culminado o está a punto de culminar. La competitividad nos transmite la idea de que estamos ante una elección democrática. Algunos ejemplos de este tipo: España (1977), Argentina (1983), Uruguay (1984).

Sin embargo, el término "elección fundadora" es poco afortunado en la medida en que ve los comicios como la culminación del proceso de transición, en lugar de un acto cuyo resultado puede influir en la dirección de la transición misma. Es poco claro lo que va a fundarse el día de la elección. Imaginemos el futuro de la transición si los votantes apoyan a un partido político radical. Si el gobierno militar saliente no está de acuerdo con la dirección que está tomando el proceso de transición, el futuro puede no ser la democracia sino el regreso a formas autoritarias. Birmania (1990) y Nigeria (1993) son ejemplos de transiciones aplastadas después de la elección de un partido inaceptable para las fuerzas armadas. O pensemos en el caso de Argelia, donde la "elección fundadora"

¹² Algunos de los argumentos presentados en esta sección los he desarrollado en "Incertidumbre y comportamiento electoral en transiciones a la democracia", *Política y Gobierno*, segundo semestre de 1997.

fue suspendida (1992) porque se preveía que un partido fundamentalista ganaría la segunda ronda.

De hecho, el mismo Schmitter ha modificado su posición con relación a las elecciones fundadoras. La reversión del proceso de transición –escribe Schmitter– en Birmania, Burundi, Haití, Togo, Gabón, Argelia, Surinam, “sugiere que el momento más vulnerable [de la transición] ocurre con el intento por celebrar una ‘elección fundadora’. Si los autócratas toleran dicha elección y permiten la llegada de un gobierno responsable ante el parlamento, las probabilidades en contra de un retroceso directo aumentan dramáticamente”.¹³

La posibilidad de un conflicto con las fuerzas armadas a raíz del resultado electoral se aprecia claramente en una encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos, en Chile, unos días antes de la elección fundadora de 1989.

Para la población, el principal riesgo del gobierno de Patricio Aylwin, el candidato de la Concertación, era un conflicto con las fuerzas armadas (39%), seguido por el de una influencia excesiva del Partido Comunista (34%). En la medida en que ambos estaban interrelacionados, conflictos con el ejército debido a una influencia excesiva de los comunistas, las cifras anteriores nos dan una idea de los riesgos asociados a una victoria de Aylwin. Obvio decir que prácticamente nadie percibía riesgos de ese tipo en la candidatura de Buchi, el candidato pinochetista (por el contrario, lo que aquí se temía era una influencia excesiva de Pinochet).

¹³ Philip Schmitter, “Dangers and Dilemmas of Democracy”, en L. Diamond y M. Plattner (comps.), *The Global Resurgence of Democracy*, segunda edición, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 78. Las itálicas son mías.

CUADRO 1

En esta hoja hay una serie de riesgos o temores que algunas personas han indicado sobre el futuro gobierno. Por favor, lea la lista y dígame cuáles son para usted los dos principales riesgos o temores respecto del próximo gobierno, si el presidente fuera Patricio Aylwin o Hernán Buchi

<i>Riesgos</i>	<i>Aylwin</i>	<i>Buchi</i>
Inflación/aumento de precios	28	15
Centralización en detrimento de las regiones	3	5
Estancamiento económico	12	7
Protestas y desórdenes	29	34
Influencia excesiva de Pinochet	15	43
Influencia excesiva del Partido Comunista	34	3
Conflicto con las fuerzas armadas	39	4
Violaciones a los derechos humanos	4	20
Ineficiencia gubernamental	7	10
Desempleo	9	19
Bajos salarios	5	23

Encuesta nacional levantada entre el 19 de noviembre y el 8 de diciembre de 1989.

El segundo tipo de comicios que menciona la literatura es el de los que se celebran cuando el bloque autoritario todavía detenta el poder y, en consecuencia, la competitividad electoral es bastante imperfecta, por decir lo menos, aunque la oposición es tolerada y a veces se le permite tomar el control de los puestos públicos de elección popular.¹⁴ El bloque autoritario, por otra parte, ma-

¹⁴ En Brasil (1964-1985) y en Taiwán (1947-1996), por ejemplo, la presidencia del país no era elegida por sufragio universal directo. Bolívar Lamounier, *op. cit.*; Yih-Jiun Liu, "The Election-driven Democratic Transformation: A Comparative Perspective", tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chicago, 1991; Hung-Mao Tien, *op. cit.*

nipula la legislación electoral para proteger al partido oficial, promueve mecanismos clientelares o aun recurre directamente a burdos fraudes. Los votantes, sin embargo, tienen suficiente discreción para decidir su voto y a menudo infligen severas derrotas al grupo en el poder.¹⁵

Debo enfatizar una variable fundamental en estos casos: la presencia o ausencia de un partido gobernante. En la mayoría de las elecciones fundadoras no hay un partido gobernante que contienda en ellas,¹⁶ mientras que en el segundo tipo de elecciones la oposición tiene que competir contra un partido gobernante, ya sea éste el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México, el Kuomintang en Taiwán o ARENA en El Salvador. En la medida en que el partido gobernante es hegemónico, la distinción también ilustra el grado de competitividad de la elección.

En este tipo de elecciones, la preocupación por la estabilidad política no tiene que ver con las probables acciones de las fuerzas armadas sino con la incertidumbre asociada a la alternancia en el poder. Después de todo, en

¹⁵ Encontrar en la literatura el nombre más apropiado para este tipo de elecciones es un tanto difícil. Algunos autores enfatizan el potencial de cambio democrático que estas elecciones implican mientras que otros son más pesimistas. Samuel Huntington (*The Third Wave of Democracy*, University of Oklahoma Press, 1991, p. 174) las llama "elecciones sorprendentes", ya que los gobernantes autoritarios son sorprendidos por los resultados adversos de la elección, lo que puede significar el fin de sus gobiernos. Otros autores prefieren el término de "elecciones semicompetitivas".

¹⁶ Una probable excepción pudiera ser la de los partidos comunistas de Europa Oriental que compitieron en las elecciones fundadoras. Sin embargo, ellos trataron de disociarse del régimen comunista anterior: cambiaron su nombre, abandonaron viejas prácticas como las células en los lugares de trabajo y, en dos casos, Polonia y Hungría, los partidos mismos decidieron disolverse. Michael Waller, "Adaptation of the Former Communist Parties of East Central Europe", *Party Politics*, vol. 1, núm. 4, 1995, pp. 476-477.

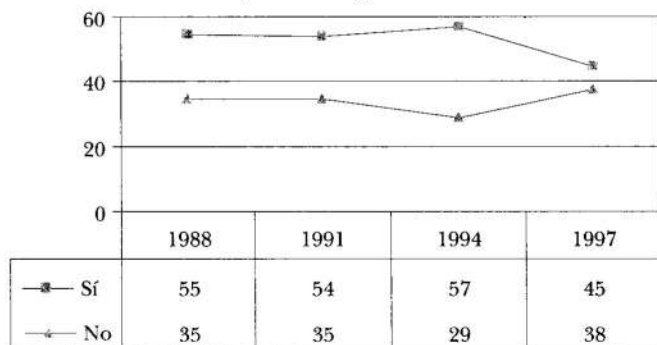
países como México o Taiwán, los ciudadanos nunca han conocido una alternancia en el poder en el ámbito nacional, aunque sí se ha dado en el local. Más aún, en algunas ocasiones se han producido severos conflictos poselectorales.

Para el caso de México, hay información que documenta la percepción ciudadana sobre la posible inestabilidad política en caso de un triunfo opositor desde 1988 (gráfica 1). El porcentaje de gente que cree que podría haber inestabilidad política si triunfara la oposición es sorprendentemente estable entre 1988 y 1994. Es evidencia también de que dicha preocupación no se origina con la elección de 1994, a consecuencia del surgimiento de la guerrilla chiapaneca. Más bien, como se argumenta en este trabajo, dicha preocupación tiene que ver con la incertidumbre intrínseca a la transición de régimen y la falta de información sobre los partidos de oposición. Destaca en la gráfica que en 1997 disminuyó el porcentaje de personas que creían que era posible la inestabilidad política a raíz de un triunfo opositor. Las repetidas victorias de la oposición en comicios locales entre 1995 y 1997, y la ausencia de conflictos poselectorales, posiblemente expliquen dicha disminución (gráfica 1).

En relación con este último punto, es importante saber si la percepción de inestabilidad política a raíz de un triunfo opositor se debe a la creencia de que el partido gobernante no aceptará su derrota o a la incapacidad del nuevo gobierno. Si bien ambas explicaciones pueden estar vinculadas entre sí (incapacidad del nuevo gobierno para controlar las movilizaciones del antiguo partido gobernante, por ejemplo), es necesario mantenerlas separadas por conveniencia analítica. Wantchekon, por ejemplo, argumenta que los electores votan estratégicamente por el partido que lanza una amenaza creíble de generar violencia si los resultados no le favorecen. La "plataforma del te-

GRÁFICA 1

Percepción de posible inestabilidad política si un partido de oposición gana las elecciones¹⁷



mor” genera beneficios electorales y, de acuerdo con Wantchekon, ésta fue la razón que llevó a los campesinos a votar estratégicamente por ARENA en las elecciones de 1994 en El Salvador. En el cuadro 2 se presenta información de tres encuestas realizadas en Nicaragua: si bien la mayoría creía que los sandinistas entregarían el poder en

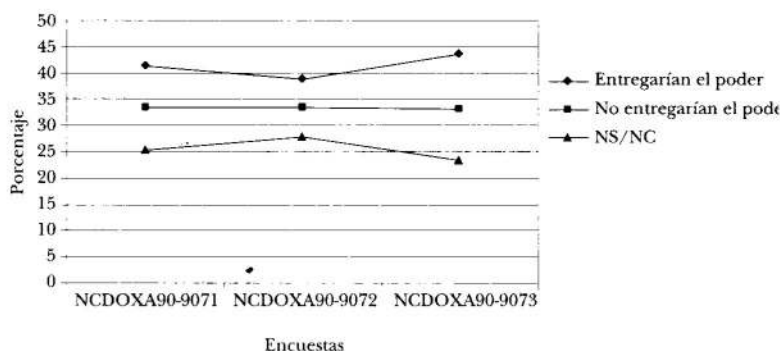
¹⁷ Los datos de 1988 y 1991 provienen de Jorge Domínguez y J. McCann, *Democratizing Mexico. Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 133. El dato de 1994 proviene de una encuesta realizada por la Asesoría Técnica de la Presidencia de la República. Aunque similares, las preguntas varían en su fraseo: en 1988 y 1991 se preguntó: “Si otro partido llegara al poder, ¿cree usted que habría problemas con la paz social del país, o cree que no habría problemas con la paz social?” En 1994 el formato fue un tanto diferente: se les preguntó a los entrevistados si estaban de acuerdo con una serie de afirmaciones. Una de ellas era: “Si un partido de oposición llegara a gobernar, habría inestabilidad política”. El porcentaje que aquí se reporta como “sí” corresponde a los que estuvieron de acuerdo con la afirmación, y “no” a los que estuvieron parcial o totalmente en desacuerdo. En 1997 se preguntó: “Si un partido distinto del PRI gana las elecciones, ¿cree usted que puede haber inestabilidad política en México?”

caso de perder las elecciones, una tercera parte creía lo contrario. En la siguiente sección veremos si la hipótesis de la “plataforma del temor” conduce al voto estratégico.

CUADRO 2¹⁸

<i>Encuestas</i>	<i>Entregarían el poder</i>	<i>No entregarían el poder</i>	<i>NS/NC</i>
NCDOXA90-9071	41.2	33.5	25.3
NCDOXA90-9072	38.9	33.3	27.8
NCDOXA90-9073	43.6	33.1	23.3

Opinión sobre la acción de los sandinistas si pierden el poder



Recapitulando, hemos tratado de demostrar que, en las elecciones de regímenes en transición, la preocupación por cuestiones de estabilidad política está presente; en particular se ha hecho énfasis en los riesgos de conflic-

¹⁸ NCDOXA90-9071: encuesta nacional levantada entre el 10 y 17 de enero de 1990.

NCDOXA90-9072: encuesta nacional levantada entre el 25 y 31 de enero de 1990.

NCDOXA90-9073: encuesta nacional levantada entre el 5 y 12 de febrero de 1990.

to político asociado a algunas de las opciones partidistas. Esta es una característica distintiva de los comicios que se llevan a cabo en momentos de transición política. La posibilidad de pérdida de la estabilidad política por lo general no es parte de la agenda electoral de las democracias.

En la siguiente sección intentaremos demostrar que la incertidumbre y las posturas frente al riesgo son un componente central de la toma de decisiones electorales de los votantes. Aunque haremos referencia a los casos de Chile y Nicaragua, la discusión se centrará básicamente en el caso mexicano, ya que sólo para éste se dispone de las preguntas relevantes. La discusión se enmarcará en el contexto de la elección federal mexicana de 1997.

INCERTIDUMBRE, AVERSIÓN AL RIESGO Y COMPORTAMIENTO ELECTORAL

Una de las características centrales de los procesos de cambio político es la incertidumbre que traen consigo. O'Donnell y Schmitter, por ejemplo, hablan de "la extraordinaria incertidumbre" de la transición y de cómo afecta el resultado de la propia transición.¹⁹ Del mismo modo, Bunce y Csanádi, en su análisis de las transiciones en Europa del Este, sostienen que la incertidumbre es la principal característica del período y proponen que debe ser "el punto de partida para analizar el poscomunismo".²⁰ En esta sección quiero, por un lado, ilustrar el grado de in-

¹⁹ Guillermo O'Donnell y P. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 3.

²⁰ Valerie Bunce y Maria Csanádi, "Uncertainty in the Transition: Post-communism in Hungary", *Eastern European Politics and Societies*, vol. 7, núm. 2, primavera de 1993, pp. 273.

certidumbre que permea la transición política mexicana y, por el otro, mostrar cómo en este contexto las posturas frente al riesgo se convierten en un elemento clave del comportamiento electoral.

La incertidumbre y sus consecuencias electorales

La teoría microeconómica señala que la manera en que los individuos reaccionan frente a la incertidumbre o riesgo²¹ incide en la utilidad esperada que derivan de una opción específica, en este caso un partido político. Entre dos opciones con el mismo valor esperado pero con diferentes grados de incertidumbre, el individuo es adverso al riesgo si escoge la opción sobre la que hay menos incertidumbre. Si es amante del riesgo escogerá la opción contraria. Si es neutral frente al riesgo será indiferente ante las dos opciones, ya que ofrecen el mismo valor esperado. El dicho "más vale malo por conocido que bueno por conocer" representa una situación extrema de aversión al riesgo, pues un individuo escoge la opción de menor valor ("lo malo") por la incertidumbre que representa la de mayor valor ("lo bueno").

En el ámbito político, la postura de aversión al riesgo se traduce en el voto por los partidos o candidatos que más conoce el electorado. Muy pocas personas votan por candidatos que no conocen. Este es un hecho que ha sido corroborado empíricamente en diversas ocasiones y que

²¹ En un principio se hacía la distinción entre riesgo (cuando se conocen las probabilidades objetivas de un acontecimiento) e incertidumbre (cuando no se conocen éstas). Esta distinción se considera ahora innecesaria en la medida en que se trabaja con probabilidades subjetivas (la probabilidad es simplemente un grado de creencia). En este trabajo usaremos incertidumbre y riesgo indistintamente.

es parte central de cualquier modelo espacial, a la Downs, de elecciones.²² Por otra parte, los candidatos y los partidos políticos tienen incentivos para “explotar” las posturas frente al riesgo de los votantes. Esa es la lógica detrás de las campañas negativas. Como señala Riker:

Recurrir a la negatividad es señalar el peligro implícito en el programa del oponente, al mismo tiempo que no se enfatizan las ventajas de la campaña de uno. ¿Por qué enfatizar los riesgos más que las ventajas? Debe ser que el retórico [*the rhetor*] cree que algunos votantes son extremadamente adversos al riesgo o, quizá, que se preocupan principalmente por minimizar sus peores pérdidas posibles [*worst possible regrets*] cuando escogen entre alternativas. De ser así, entonces su respuesta al riesgo que implica un peligro potencial puede llevarlos a estar de acuerdo con la evaluación que un candidato [*campaigner*] hace de la campaña de su oponente. Ese acuerdo potencial puede ser lo que motive la negatividad del candidato.²³

Riker subraya que los individuos más susceptibles a las campañas negativas son aquellos que tienen mayor incertidumbre. Dicho de otra manera, explotar la aversión al riesgo será más redituable entre estos individuos. De ahí que en contextos políticos caracterizados por la incertidumbre, como el de una transición de régimen, las cam-

²² James Enelow y M. Hinich, *The Spatial Theory of Voting*, Nueva York, Cambridge University Press, 1984; Larry M Bartels, “Issue Voting Under Uncertainty: An Empirical Test”, *American Journal of Political Science*, vol. 30, 1986, pp. 709-78; Henry E. Brady y S. Ansolahbere, “The Nature of Utility Functions in Mass Publics”, *American Political Science Review*, vol. 83, núm. 1, marzo de 1989, pp. 143-163. Michael Alvarez, *Information and Elections*. Ann Arbor, MI, University of Michigan Press, 1997.

²³ William Riker, *The Strategy of Rhetoric*, New Haven, CO, Yale University Press, 1997, pp. 50-51.

pañías políticas que explotan los potenciales riesgos de los partidos o los candidatos sean muy comunes.

Los riesgos que se atribuyen a las opciones partidistas son extremos, ponen en entredicho los fundamentos del orden político. La campaña electoral de 1997, en México, estuvo marcada por las continuas referencias del partido en el poder a la inestabilidad política y económica que un triunfo opositor traería consigo. Desde el momento mismo en que Humberto Roque Villanueva asumió la presidencia del PRI, el partido en el poder, en diciembre de 1997, empezaron a proliferar opiniones de este tipo: "sería muy riesgosa cualquier otra opción [partidista], porque va a operar en contra de la recuperación económica", declaró el presidente del PRI.²⁴ Del mismo tenor fueron las declaraciones de los líderes obreros: si el PAN llega al poder, su primera acción será la cancelación de las conquistas laborales.²⁵ Y es ya parte del anecdotario nacional la de Fidel Velázquez relativa a la pérdida pacífica del poder: "Nosotros los revolucionarios llegamos aquí a balazos. El que quiera quitarnos no podrá hacerlo con votos, tendrá que hacerlo a balazos también."²⁶ A toda esta parafernalia vino a añadirse la posibilidad de fuga de capitales si las elecciones se daban en medio de severos conflictos políticos.²⁷

²⁴ *La Jornada*, 17/12/96, p. 5.

²⁵ *El Financiero*, 14/1/97, p. 42.

²⁶ Citado por Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988, p. 72.

²⁷ Pero también hubo voces en sentido contrario, provenientes principalmente del sector financiero del gobierno y del embajador estadounidense. A raíz de las primeras declaraciones de Humberto Roque Villanueva, Guillermo Ortiz se vio obligado a declarar que el "fantasma" electoral de 1997 no asustaba a los inversionistas y que las controversias poselectorales no se darían (*La Jornada*, 19/12/96, p. 34). No es sorprendente que el sector financiero hiciera estas declaraciones: si la campaña del PRI tenía eco entre los inversionistas, el principal afectado sería el programa de recuperación económica del presidente Zedillo.

Resulta obvio que con estas declaraciones los políticos buscaban generar mayor incertidumbre en torno a los partidos opositores y, al explotar las posturas frente al riesgo de los votantes, disminuir sus probabilidades de triunfo. No es ésta una experiencia única de México: ya hemos documentado los riesgos asociados a diferentes candidatos en la elección fundadora chilena (cuadro 1), y la misma lógica explica la campaña negativa que Pinochet, "el caos o yo", realizó en ocasión del plebiscito en 1988. Probablemente lo distintivo de estas campañas negativas sea que se enfatiza un aspecto, el orden político, que está ausente en las campañas negativas de países democráticos.

En el caso mexicano, quisiera destacar dos tipos de incertidumbre. La primera está vinculada a la alternancia en el poder, y consiste en el desconocimiento de los votantes con respecto a la reacción del gobierno, y del partido en el poder, en caso de que éste llegue a perder las elecciones. En particular, es de esperar que la posible inestabilidad y conflicto político pese en el ánimo de los electores. Esta consideración es importante, ya que nunca se ha dado una alternancia en el poder.

El segundo tipo de incertidumbre está vinculado a la falta de información sobre cuál sería el desempeño de los partidos de oposición si alcanzaran el poder en el ámbito nacional. Se trata nuevamente de una situación inédita en la historia moderna de México, ante lo cual los votantes no pueden hacer otra cosa que formular juicios educados. Es de esperar, entonces, que el PRI sea el partido que represente menor incertidumbre y se beneficie de las posturas de aversión al riesgo. En las páginas siguientes documentaremos la magnitud de estos dos tipos de incertidumbre y cómo influyen en la decisión electoral.

*La incertidumbre sobre la alternancia en el poder
y la posibilidad de conflicto*

El discurso de los partidos políticos en 1997 contribuyó a la incertidumbre de los votantes respecto de las consecuencias de un triunfo opositor en las urnas. Sin embargo, tanto el discurso partidista como las reacciones ciudadanas a éste no son nuevos y pueden rastrearse de tiempo atrás. Recordemos la declaración de Fidel Velázquez citada párrafos arriba o la campaña del PRI de 1989, en el sentido de que representaba “60 años de estabilidad y paz social en México”.²⁸

¿Se beneficia el partido en el poder del temor a la inestabilidad política? El trabajo de Domínguez y McCann (1996) documenta que la probabilidad de votar por el PRI aumenta si existe la percepción de que habrá inestabilidad política en caso de un triunfo opositor. En la encuesta que aquí analizamos existe también un sesgo a favor del PRI (véase cuadro 3).

CUADRO 3

**Si un partido distinto del PRI gana las elecciones,
¿cree usted que pueda haber inestabilidad política en México?**

<i>Preferencia</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>No sabe</i>
PAN	26	32	17
PRI	39	28	66
PRD	27	29	15
OTRO	8	11	2
N=	420	326	127

²⁸ Este tipo de declaraciones son frecuentes en elecciones de países involucrados en un proceso de transición de régimen. Para más detalles, véase Jorge Buendía, “Incertidumbre y comportamiento electoral en transiciones a la democracia”, *Política y Gobierno*, segundo semestre de 1997.

Aunque el efecto no es de una magnitud considerable. Nótese, sin embargo, el enorme sesgo a favor del PRI entre aquellos que ni siquiera pueden emitir un juicio sobre las consecuencias de un triunfo opositor (columna "No sabe").

Es importante, por otra parte, saber las razones por las cuales la gente cree que puede haber inestabilidad política. ¿Se teme la inexperiencia de la oposición, el no reconocimiento de una victoria opositora por el PRI o, en el caso de una elección intermedia, los conflictos entre la mayoría legislativa de oposición y el presidente? Los resultados de la encuesta muestran que, entre los que creyeron en la posible inestabilidad política, la principal razón (52%) fue que el PRI no aceptaría su derrota, seguida por la posibilidad de conflictos con el presidente (23%) y la inexperiencia de la oposición (19 por ciento).

Por otra parte, también importa saber por cuál partido votaron aquellos que mencionaron al PRI como el probable origen de la inestabilidad. ¿Apoyaron al PRI para precisamente mantener la estabilidad política como sugiere Wantchekon? La encuesta es contundente al respecto: este subgrupo sufragó mayoritariamente a favor del PRD (39%) y el PAN (32%), y una minoría lo hizo por el PRI (18%). Lo anterior plantea la posibilidad de que la respuesta al origen de la inestabilidad esté fuertemente influida por las lealtades partidistas y se dé lo que en psicología se conoce como "proyección". Ello quiere decir que son las preferencias partidistas las que influyen en la evaluación de la posible inestabilidad política y no a la inversa. No hay evidencia de voto estratégico y lo mismo sucede en el caso nicaragüense: la mayoría de los que creyeron que los sandinistas no entregarían el poder en caso de derrota (54%) votaron por Violeta Chamorro.

Retomando el tema de la incertidumbre y su impacto electoral, en la encuesta se preguntó a los votantes qué tan seguros estaban de su respuesta relativa a la inestabilidad política; ello, para conocer el grado de incertidumbre que

tenían sobre el asunto. Los resultados se presentan a continuación.

CUADRO 4
Incertidumbre sobre la inestabilidad política si un partido opositor gana las elecciones

<i>Nivel de incertidumbre</i>	<i>Sí habrá inestabilidad</i>	<i>No habrá inestabilidad</i>
Muy seguro	22	19
Seguro	39	47
Poco seguro	27	24
Nada seguro	7	7
N=	534	455

Se observa en el cuadro 4 que aproximadamente un tercio de los encuestados manifestaron incertidumbre en cuanto a la posible inestabilidad política. Si a éstos (30%) o a los que no creían en ella (31%) añadimos los que ni siquiera pudieron expresar un juicio (los del "No sabe" del cuadro 1), tenemos que aproximadamente 43% del total de los encuestados (N=1200) mostraban incertidumbre acerca de lo que ocurriría con la estabilidad política del país si el PRI llegara a perder.

En la encuesta también se preguntó si habría consecuencias negativas para la economía del país en caso de que el PRI perdiera el poder. Aproximadamente la mitad de los entrevistados (48%) mostraron incertidumbre a este respecto. Aquellos que la mostraron en torno a la estabilidad política tienen más probabilidad de manifestarla en relación con la cuestión económica. Sin embargo, la correlación dista de ser perfecta, ya que es de sólo .55 (Pearson's). Si consideramos tanto la estabilidad política como la económica, 59% de la población mexicana expresaba incertidumbre en relación a qué pasaría si el PRI llegara a perder.

Incertidumbre sobre el desempeño de los partidos

El gobierno de un mismo partido desde 1929 condiciona obviamente la información que se tiene sobre la capacidad para gobernar de partidos distintos del PRI. Si bien la oposición en México avanza en forma notable en cuanto a la conquista de gubernaturas, hay incertidumbre en torno a su probable desempeño en el poder. Por ello, es de esperar que los votantes mexicanos tengan mayor incertidumbre sobre el probable desempeño del PAN y del PRD que sobre el del PRI. Con el objeto de probar esta hipótesis se introdujeron varias preguntas en la encuesta cuyos principales resultados se presentan a continuación.²⁹

CUADRO 5
Nivel de incertidumbre sobre la capacidad para gobernar de cada partido político

	PAN	PRI	PRD
Cierto	59	74	62
Incierto	41	26	38
N=	1186	1183	1174

Se excluyó "No contestó".

²⁹ La pregunta es: "En general, ¿qué tan capaz cree que es el [nombre del partido] para gobernar México: muy capaz, poco capaz, nada capaz?" Esta pregunta fue seguida por otra: "¿Qué tan seguro está de que [nombre del partido] es [respuesta a la pregunta anterior] para gobernar México?" Redacté esta pregunta, y la reportada en la sección anterior, basándome en el formato sugerido por Michael R. Álvarez para medir la incertidumbre (1996). Una primera versión de esta pregunta la incluí en una encuesta realizada en mayo de 1997. Para un primer análisis de esa encuesta puede consultarse la tesis de licenciatura de Alberto Cinta, "Incertidumbre y toma de decisiones electorales en México: resultados de una encuesta nacional sobre intenciones de voto", ITAM, Departamento de Economía, 1997.

Como puede apreciarse, se confirma la hipótesis de que el PRI es el partido sobre el cuál existe menor incertidumbre con respecto a su capacidad para gobernar.³⁰ Una cuarta parte de los encuestados duda del PRI, en contraste con aproximadamente 40% que duda del PAN o del PRD. Sorprendentemente, dada la brevedad de su historia, existe menor incertidumbre sobre el PRD que sobre el PAN (aunque, debido a los márgenes de error de la encuesta, el nivel de incertidumbre bien pudiera ser similar).

En los párrafos anteriores hemos documentado la magnitud de la incertidumbre en relación con distintas cuestiones. En particular, hemos puesto el énfasis en el alto grado de incertidumbre relacionada con la posible pérdida del poder por parte del partido oficial. En la siguiente sección analizaremos en qué medida las posturas frente al riesgo influyen en el comportamiento electoral del votante mexicano.

POSTURAS FRENTE AL RIESGO Y PREFERENCIA ELECTORAL

Probablemente la limitación más importante de los trabajos empíricos sobre el efecto electoral de la incertidumbre sea que el mecanismo que plantean, las posturas frente al riesgo, es estimado de manera indirecta, generalmente a través del signo del coeficiente de regresión: si éste es negativo, significa que a mayor incertidumbre habrá menor probabilidad de votar por el partido en cues-

³⁰ Al igual que en el apartado anterior, se clasificó como "ciertos" a aquellos que contestaron "muy seguro" y "seguro" a la pregunta sobre incertidumbre; como "inciertos" se clasificó a aquellos que respondieron "poco seguro" y "nada seguro" a dicha pregunta, más aquellos que contestaron "no sabe" a la pregunta de qué tan capaz era [nombre del partido] para gobernar México.

tión, lo que indica aversión al riesgo. Sin embargo, no basta quedarse en este nivel de análisis. Por una parte, una teoría que adquiere creciente importancia no puede basarse en la medición indirecta de sus mecanismos causales y, por la otra, existen diferentes facetas de la incertidumbre,³¹ por lo que es necesario encontrar una medida o medidas que incorporen las actitudes de los individuos frente a la incertidumbre en general. De otra forma, se corre el riesgo de que el impacto electoral de la incertidumbre no sea estimado en toda su magnitud, al analizar-se únicamente un tipo particular de ella.

En la encuesta se incluyeron tres preguntas para medir las actitudes frente a la incertidumbre o riesgo. La primera de ellas busca que los encuestados se identifiquen con dos dichos que les son presentados. Los dichos son: "más vale malo por conocido que bueno por conocer" y "el que no arriesga no gana".³² A pesar de que este reactivo se aplicó al inicio del cuestionario, existe la posibilidad de que los encuestados perciban que "más vale malo por conocido que bueno por conocer" se refiere al PRI. Entonces, en lugar de una medida sobre posturas frente a la incertidumbre, lo que tenemos es una medida de prefe-

³¹ En este trabajo nos hemos referido únicamente a la incertidumbre sobre la alternancia en el poder y a la capacidad para gobernar de los partidos. Sin embargo, el tipo de incertidumbre que ha sido analizado con mayor detenimiento es el de la incertidumbre sobre las posiciones (*issues*) de los candidatos y partidos. Enelow y Hinich (115-129), por ejemplo, estudian, en el marco del modelo espacial de elecciones, tres tipos de incertidumbre: 1) incertidumbre inducida por los candidatos; 2) incertidumbre sobre las posiciones de los candidatos, y 3) incertidumbre sobre las políticas futuras de los candidatos.

³² Esta pregunta la incluí por primera vez en una encuesta realizada en septiembre de 1994. Para un primer análisis, véase Jorge Buendía, "Economics, Presidential Approval and Party Choice in México: the 1994 Presidential Elections", ponencia presentada en la Conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, D.C., 1995.

rencia electoral, por lo que esta pregunta no es la más adecuada.

Para “corregir” la pregunta anterior, se introdujo otra que busca controlar la simpatía partidista. Reza así: “Suponga que un partido tiene que escoger a su líder. Si ese partido tuviera que escoger entre un político nuevo y un político ya conocido, ¿a cuál propondría usted?” Con la tercera pregunta se busca medir las posturas frente al riesgo en un ámbito distinto del político. Aprovechando la campaña publicitaria de las compañías telefónicas, se les interrogó a los encuestados sobre si escogerían a Telmex o a una empresa mexicana nueva. Se hizo mención expresa de que ambas empresas eran mexicanas para evitar que lo que se tuviera midiendo fuera el nacionalismo de los entrevistados.³³ Se hizo también mención de que ambas empresas ofrecían el mismo servicio y precios.³⁴

La lógica de estas tres preguntas es similar: se espera que aquellos que se inclinan por la opción conocida sean adversos al riesgo y, en consecuencia, tengan una mayor probabilidad de votar por el PRI que los que escogen la opción que representa incertidumbre. Estas preguntas se evaluaron preliminarmente en grupos de discusión focalizada (*focus groups*) y se encontró que medían adecuadamente lo que se pretendía.³⁵

³³ La pregunta menciona un caso hipotético de competencia telefónica: la disputa por la concesión de los teléfonos públicos. Esto se hizo con el objeto de que la pregunta fuera relevante para toda la población encuestada y no únicamente para aquellos que tienen teléfono.

³⁴ En estricto sentido, medir las posturas frente al riesgo implica que ambas opciones, la conocida y la que plantea incertidumbre, tengan el mismo valor esperado. Esto sólo se pudo hacer en el caso de la pregunta sobre Telmex, ya que en los otros dos casos la pregunta se tornaba muy compleja.

³⁵ Los grupos se integraron con la finalidad de evaluar las preguntas que se incluirían en la encuesta poselectoral auspiciada por el

En los cuadros 6, 7 y 8 se ofrecen los resultados respectivos.

CUADRO 6
Por favor, dígame ¿con cuál de los siguientes dichos se identifica usted más?

<i>Preferencia</i>	<i>Más vale malo...</i>	<i>El que no arriesga...</i>	<i>Ninguno</i>	<i>Ambos</i>
PAN	17	35	31	15
PRI	57	24	32	40
PRD	21	31	22	22
Otro	5	10	15	23
N=	329	422	47	25

Se excluye "No sabe" y "No contestó".

CUADRO 7
Suponga que un partido tiene que escoger a su líder. Si ese partido tuviera que escoger entre un político nuevo y un político ya conocido, ¿a cuál propondría usted?

<i>Preferencia</i>	<i>Político conocido</i>	<i>Político nuevo</i>	<i>A cualquiera</i>
PAN	20	35	31
PRI	54	20	29
PRD	19	34	33
Otro	7	11	7
N=	443	346	42

Se excluye "No sabe" y "No contestó".

CUADRO 8

Si las dos compañías ofrecen el mismo precio y el mismo servicio, ¿a cuál escogería usted para administrar los teléfonos de la calle?

<i>Preferencia</i>	<i>Telmex</i>	<i>Nueva empresa</i>	<i>Le da lo mismo</i>
PAN	27	32	32
PRI	41	24	31
PRD	25	31	27
Otro	8	13	11
N=	522	205	65

Se excluye "No sabe" y "No contestó".

De estas preguntas, las que parecen tener mayor poder explicativo son las preguntas sobre los dichos y sobre los políticos. En todas ellas, la relación es la esperada: aquellos que se inclinan por la opción conocida tienen mayor probabilidad de votar por el PRI. De igual relevancia es el hecho de que las preguntas están midiendo diferentes vertientes de las posturas frente al riesgo, ya que los porcentajes de respuesta a cada una varía. Así, 37% se inclina por la opción segura en la primera pregunta; 50% en la segunda y 59% en la tercera.³⁶ Además, el que los entrevistados que prefieren al político conocido se inclinen mayoritariamente por el PRI da confianza en la medición. No hay que olvidar que en la elección para el Distrito Federal compitió Cuauhtémoc Cárdenas, quien es probablemente el político más conocido en México después del presidente. Si los entrevistados hubieran relacionado esta pregunta

³⁶ Estos porcentajes están referidos al total de personas que expresaron una preferencia electoral (N=879). Los porcentajes, sin embargo, no difieren significativamente del total de la muestra (37, 48 y 57%, respectivamente).

con Cárdenas, las respuestas habrían sido inversas: mayor probabilidad de votar por el PRD entre los que escogen la opción conocida.

Con el objeto de tener una medida global de las posturas frente al riesgo, se creó un índice que combina las respuestas a las tres preguntas. Si el entrevistado escogió la opción segura en las tres preguntas obtiene un valor de 3 ("muy adverso al riesgo"); si lo hizo únicamente en dos, obtiene un valor de dos ("adverso al riesgo"), y así sucesivamente. Los resultados se muestran en el cuadro 8. He dado los calificativos de "no adverso al riesgo" a los que obtuvieron un valor de cero y "moderadamente adverso al riesgo" a los que recibieron con un valor de 1. La expectativa es que, conforme se incrementa la aversión al riesgo, la probabilidad de votar por el PRI debe ser mayor.

CUADRO 9
Aversión al riesgo y preferencia electoral

<i>Preferencia</i>	<i>No adverso al riesgo</i>	<i>Moderadamente adverso al riesgo</i>	<i>Adverso al riesgo</i>	<i>Muy adverso al riesgo</i>
PAN	32	34	22	15
PRI	23	28	44	69
PRD	31	31	24	13
Otro	14	7	9	3
N=	168	276	288	147

Los resultados confirman ampliamente la hipótesis sobre aversión al riesgo. 69% de las personas muy aversas al riesgo se inclinan por el PRI, en contraste con 23% de los que no lo son. El apoyo al PAN y el PRD es, naturalmente, inverso: alcanzan sus niveles máximos de apoyo entre la gente que no es aversa al riesgo o que lo es moderadamente. Debo añadir que esta relación se sostiene después de haber controlado otras variables en un análisis de regresión logística múltiple (no reportado en este trabajo). Las varia-

bles de control fueron, entre otras, evaluación retrospectiva y prospectiva de la economía personal y nacional, ideología, acuerdo con la gestión presidencial, etcétera.

De conformidad con la clasificación que hemos hecho (N=1200), 15% de los encuestados resultó muy adverso al riesgo; adverso al riesgo, 32%; moderadamente adverso al riesgo, 32% y no adverso al riesgo, 20 por ciento.³⁷

¿Es posible documentar el mismo fenómeno en otras elecciones? La poca disponibilidad de encuestas, con las preguntas relevantes, es una severa limitación para demostrar en otros contextos el impacto de la aversión al riesgo en el voto. Afortunadamente, en la encuesta de FLACSO previa a la elección fundadora chilena hay una pregunta similar en espíritu a las que aquí se han discutido³⁸ (cuadro 10). Se observa nuevamente que el voto por el candidato opositor se relaciona positivamente con posturas favorables al riesgo. La probabilidad de votar por Aylwin es 18 puntos mayor cuando se prefiere el riesgo que cuando se tiene una postura aversa al mismo.

CUADRO 10

Ahora quisiera que me dijera, ¿por cuál de estos proverbios prefiere guiarse en su vida diaria: “Quien no se arriesga no cruza el río” o “Juan Segura vivió muchos años”?

<i>Preferencia</i>	<i>Quien no se arriesga...</i>	<i>Juan Segura vivió...</i>
H. Buchi	15%	20.4%
F.J. Errázuriz	8.9%	9.7%
P. Aylwin	58%	40.4%

Se excluye “No contestó/No sabe”, “Abstención” y “Blanco”.

³⁷ Los porcentajes son prácticamente similares entre aquellos que expresaron una preferencia electoral.

³⁸ Descubrí esta pregunta un par de años después de haber experimentado con los dichos para el caso de México. La similitud es sorprendente.

CONCLUSIONES

El de las transiciones políticas probablemente sea el tema sobre el que más se ha escrito en los últimos 15 años. Las hipótesis abundan y ciertamente las variables independientes que se han manejado para explicar los cambios de régimen sobrepasan ya varias decenas. En este trabajo he señalado algunas dificultades que se presentan al considerar las elecciones como una variable para explicar por qué se dan los cambios de régimen. La celebración de comicios relativamente competitivos es más bien un reflejo de la apertura y democratización del régimen. Naturalmente que el proceso es endógeno, ya que, al obtener diferentes puestos públicos, la oposición se fortalece política y organizativamente, lo que incrementa sus posibilidades de éxito. Por ello puede ser más fructífero pensar en las elecciones como un elemento que influye significativamente en las características de la transición política, es decir, en el *proceso* de cambio político. Las elecciones se constituyen en el instrumento privilegiado para la transformación del régimen. Esto es fundamental porque entonces el proceso de transición se da a través de vías institucionales y no por otros métodos.

En la medida en que las elecciones contribuyen al cambio político, el electorado se convierte en un actor fundamental de éste. El apoyo o rechazo al partido en el poder determina el ritmo del cambio. De ahí que sea particularmente relevante conocer cuáles son los determinantes del comportamiento electoral en este contexto.

En este trabajo he señalado la incertidumbre del proceso de transición y las posturas frente al riesgo como dos características que ayudan a entender las razones del voto. He intentado confirmar la hipótesis de que las personas aversas al riesgo tienden a inclinarse por el partido del que cuentan con mayor información, en este caso el

PRI. Dadas las profundas transformaciones en que se encuentra inmerso el país, el PRI es visto por un sector importante del electorado como la opción que representa menor incertidumbre. A fin de cuentas, para bien o para mal, todos tenemos suficiente información sobre lo que significa vivir bajo un gobierno priista. La oposición, por el momento, no puede enarbolar esa bandera. A medida que los partidos de oposición logren avances en el ámbito local, es de esperar que la incertidumbre sobre ellos disminuya y se incrementen sus posibilidades de triunfo en la arena electoral.



7. LOS EMPRESARIOS EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA MEXICANA

Carlos Alba Vega

INTRODUCCIÓN

En este trabajo me interesa examinar la relación que existe entre los empresarios y el proceso de transición política en México. Durante mucho tiempo los hombres de negocios estuvieron confinados en sus empresas y se les conoció por su papel central en la organización, la distribución y el consumo de bienes y servicios. Después se les vio incursionar en el campo de la cultura y en la organización social y política. La representación que de ellos se hizo cambió tanto como la sociedad y la economía mexicanas. Empezaron el siglo a la defensiva, como villanos satanizados, y quieren terminarlo a la ofensiva, no sólo como dirigentes económicos sino también como guías políticos en el ámbito local, regional y nacional.

En ciertos contextos, los empresarios apoyan a regímenes autoritarios o militares, como los hubo en España, Brasil o Chile, y en otros momentos toman distancia y se solidarizan con los procesos de transición política orientados a la instauración o la consolidación de la democracia. Muchos hombres de negocios tuvieron fuertes discrepancias con el régimen de Echeverría cuando éste se solidarizó

con el gobierno constitucional de Salvador Allende y desconoció la dictadura de Pinochet; otros están dispuestos a invertir y a hacer negocios en la Cuba castrista y repudiaron las medidas aislacionistas del gobierno de Bill Clinton; otros más actúan políticamente en México a favor o en contra del partido en el poder.

En este trabajo me interesa tratar de responder algunas preguntas relacionadas con los empresarios y la política. ¿De qué dependen estas conductas políticas aparentemente contradictorias? ¿Cómo entraron los empresarios en la política y por qué les interesa participar en ella? ¿Han desempeñado un papel significativo en la lucha por la ampliación de la democracia en México?

LOS EMPRESARIOS EN EL RÉGIMEN POSREVOLUCIONARIO

El hecho de que el Estado mexicano haya emergido de una revolución política y social confiere al sistema político ciertas singularidades en relación con los empresarios. Una parte de ellos, sobre todo los hacendados del norte, con la excepción de Chihuahua, participó en la Revolución para pugnar por un cambio político. Otra parte, en cambio, se aferraba al antiguo régimen y brindó su solidaridad a Huerta y, cuando éste fue derrotado, se vio forzada a exiliarse en los Estados Unidos en espera de mejores vientos.

Carranza derrotó militar y políticamente a los ejércitos populares de Villa y Zapata, pero se vio obligado a incorporar en la Constitución de 1917 disposiciones sociales y políticas que en su momento aparecían como las más radicales de cuantas se conocían; especialmente el artículo 27, sobre la reforma agraria y las limitaciones a la propiedad privada, y el 123, sobre los derechos laborales.

La Revolución mexicana, como otras del siglo XX, había desencadenado una ideología a través de la cual se ex-

presaba la acción política. La representación social que se hizo del empresario a partir de entonces fue ambivalente y objeto de múltiples símbolos. Por una parte, el empresario representaba la sociedad moderna a la que aspiraba convertirse México; era la encarnación misma de un capitalismo que negaba a la sociedad premoderna, con algunos dejos de aristocracia y sus derechos de linaje, y afirmaba el premio al mérito y al esfuerzo personales. Por la otra, su propia acción en los espacios agrícolas más modernizados había destruido antiguos derechos en unos, mientras que en otros los empresarios crecían a expensas de las condiciones de los trabajadores textiles o mineros.

En la cultura europea, ya que no en la estadounidense, el desprecio y hasta el odio a la burguesía como pasión movilizadora había recorrido el siglo XIX para llegar a su apogeo en el siglo XX. Bolchevismo y fascismo coincidieron en identificarla como un enemigo a vencer. En México, casi carente de este sector, a partir de la Revolución sólo su fracción más visible fue puesta en cuestión, y más tarde, en los años treinta, sería debilitada y destruida: los hacendados. Era la categoría menos claramente identificable en términos de clase, ya que podía contener al aprendiz de aristócrata o al empresario en ciernes. Así, la Revolución mexicana ubicó al empresariado más cerca de la Revolución francesa —que le abrió las puertas para que entrara en sociedad con derecho propio, aunque desde entonces recibiera las mayores críticas de derecha y de izquierda— que de la Revolución soviética, la cual le negó todo derecho a existir.

Por mucho tiempo, los empresarios permanecieron alejados de la acción política directa. De un lado, según muchos de ellos, la política era algo sucio en donde no había que meterse, como si el dinero, uno de los símbolos que los identificaban, no tuviera el mismo estigma. Del otro, en el proceso de formación del nuevo Estado, muy pocos em-

presarios ingresarían en la clase política] como había ocurrido durante el siglo XIX, cuando era frecuente que los gobernadores fueran hombres de negocios de diversos tipos: de Santiago Vidáurri en Nuevo León a José Palomar en Jalisco o Luis Terrazas en Chihuahua. [Después de la Revolución, era más frecuente que a partir del Estado se convirtieran en prósperos empresarios. Si las diversas instancias del gobierno no tenían vacantes para los empresarios, ellos mismos no aspiraban a ocuparlas.] Disponían en cambio de estabilidad política y de un entorno muy favorable para su rápida movilidad económica y social.]

[El empresariado, definido por su papel en el campo económico,] hace navegar valores universales por aguas que lleva a su molino.] Defiende las ideas fundamentales de libertad y de igualdad ante la ley, la autonomía que cada individuo requiere para engrandecerse y enriquecerse. A cambio, reclama un lazo social mínimo; quiere un Estado que garantice a los miembros de la sociedad el libre ejercicio de sus actividades privadas y el goce de sus logros. Lo demás es asunto de cada quien: creencias religiosas, valoraciones éticas, libertad de disfrutar su éxito] con la única restricción de respetar ese contrato mínimo que lo liga con sus congéneres. La representación de la sociedad en que se basa, por tanto, parece estar vaciada de la idea de bien común, lo que lo encierra y lo separa de sus semejantes, tanto más cuanto su afán de lucro y sus logros económicos lo llevan a tomar distancia de ellos. Eso lo hace buscar valores fuera del campo económico, como la función social de la propiedad, o la economía social de mercado. Los valores que le dan sustento no están marcados por anticipado, ni son conseguidos para siempre, como en el caso del aristócrata que tiene derechos de nacimiento y su prestigio viene desde el pasado. Así, el futuro para él es inquietante. Sólo consigue reposo cuando la balanza se inclina a su favor en la comparación que ha-

ce de sí mismo con el otro, medida en el plano personal por la admiración o la envidia que le tengan, o en el económico por su capacidad para triunfar en la lucha competitiva y dejar en el camino a sus colegas.

Las ideas igualitarias y libertarias, los principios universalistas en los que enmarca su acción, entran así en contradicción con la creciente desigualdad real que generan sus acciones, sus propiedades y riqueza. El problema está en que, en sociedades anteriores, la desigualdad encontraba su defensa y legitimación en la naturaleza o en la providencia. En cambio, ahora produce más desigualdad material que nunca antes, al tiempo que proclama la igualdad como derecho imprescriptible del hombre.

Al empresario se le ha reconocido y admirado por su capacidad para asumir riesgos calculados, por su vena innovadora y creativa, por su talento para organizar y coordinar esfuerzos y, así, transformar la naturaleza y el trabajo productivo en riqueza. Incluso se ha considerado que los valores en los que finca su acción están fuera de lo económico. Pero, al mismo tiempo, cuando es odiado, lo es ante todo por esa riqueza. Es ella la que concita sospechas de unos, envidias de otros, desprecio de otros más.

En el México revolucionario no ha transcurrido un año de la firma de la Carta Magna, y ya está Pani, en nombre del gobierno de Carranza, promoviendo desde lo alto la creación de las dos confederaciones que perviven hasta la fecha: la de comerciantes, la Concánaco (1917), y la de industriales, la CONCAMIN (1918). Estas instituciones toman el relevo de organizaciones empresariales pioneras, como la Cámara de Comercio de la Ciudad de México (1874) y otras 15 que se crearon en diversas partes de la república durante el porfiriato. La Revolución no modificaría las primeras leyes de cámaras, que datan de 1908, por las que de instituciones privadas pasaron a "cuasi públicas". Más

bien el Estado obligaría a los empresarios a participar en ellas desde 1936 hasta 1997.

Estas organizaciones son útiles para los empresarios en muchos sentidos, pero seguramente no las perciben como cabalmente suyas. A una década de su creación, los industriales de Monterrey, los más consolidados después de la Revolución, ya están buscando una nueva organización con un perfil muy distinto. Se trata de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex, 1929), constituida en sindicato patronal organizado como fuerza autónoma, ahora sí independiente del Estado, donde a partir de entonces se escucha la voz propia de los empresarios. Surge para hacer frente al ímpetu del Estado social de los años veinte y a su injerencia en la economía, lo cual se expresó en el debate sobre la iniciativa gubernamental de modificar el Código Federal del Trabajo, que en 1931 daría lugar a la Ley Federal del Trabajo. Al paso del tiempo, la Coparmex mostraría su papel crucial como red concientizadora, instigadora y encauzadora del descontento de los empresarios. A partir de esta institución, los empresarios pasaron de ser meros actores económicos a ser sujetos políticos.¹

Desde la Revolución los empresarios no habían tenido una verdadera confrontación con el Estado, hasta que el general Cárdenas ocupó la presidencia. Con la aplicación intensa de la reforma agraria vieron amenazado el principio de la propiedad privada, que en muchos casos tocó sus propios intereses, los de sus familiares o amigos. Además, la nueva Ley de Expropiación de 1936 confería al Estado mayor capacidad de intervención en la economía.²

¹ Ricardo Tirado, "Semblanza de las organizaciones empresariales", *Estudios Políticos*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, vol. 3, núm. 1, enero-marzo de 1984, pp. 5-14.

² Leticia Juárez, *La organización empresarial en México durante*

Aparte, el apoyo que el gobierno cardenista brindó a las reivindicaciones obreras, con las crecientes demandas y huelgas de los trabajadores, avivó la tensión. Asimismo, como a otros sectores sociales, les preocupaba el curso que tomaba la educación, ya que al modificarse el artículo tercero de la Constitución se declaró que la que impartiera el Estado sería socialista. El descontento ante la reforma agraria, la movilización obrera y la educación socialista ofreció a la Coparmex una bandera para hacer proselitismo y expandirse en los estados. Sin embargo, el relevo sexenal que llevó a la presidencia a Ávila Camacho cambió la orientación de la educación e hizo prevalecer la idea de fomentar no la lucha sino la conciliación de clases. A partir de entonces, se da un gran acercamiento entre los empresarios y el Estado, que llega a una de sus cimas con Miguel Alemán en la presidencia.³ Las principales leyes que habían sido impugnadas desde Cárdenas se modifican: el artículo 27 y el artículo tercero. Aunque después se presentaron algunos desencuentros, desde 1940 hasta 1970 ocurrió un notable entendimiento entre el sector privado y el Estado, a tal grado que no sólo se inhibió la expansión de la Coparmex, sino que se provocó su estancamiento; muchos socios se separaron de ella al considerar que, apagado el fragor de la lucha, la afiliación carecía de objeto válido.⁴

el cardenismo e implicaciones internas e internacionales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1983, 119 hjs.

³ Blanca Torres, *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Hacia la utopía industrial*, México, El Colegio de México, 1984.

⁴ Agustín Reyes Ponce, *Coparmex. Su origen y desarrollo. Hacia los próximos 50 años*, México, Coparmex, 1979.

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA, FERMENTO DE LA INCONFORMIDAD

Por sus propias peculiaridades y por las de una sociedad nacional y una economía internacional en crisis, el Estado mexicano asumió progresivamente un papel primordial como agente de desarrollo, como ordenador y regulador de la economía en la producción y distribución de bienes y servicios, pero con ello le restaría vigor a las fuerzas del mercado en la orientación del modelo de desarrollo, y provocaría un creciente malestar en un sector empresarial que había adquirido fuerza y coherencia, en gran parte, gracias al apoyo gubernamental.

El Estado interventor se involucraría como empresario en el campo reservado originalmente a la iniciativa privada. Primero lo haría en áreas consideradas estratégicas, como el petróleo, la petroquímica básica y la electricidad. Después se introduciría en la industria siderúrgica, en la minera y en una amplia variedad de empresas, algunas en bancarrota, otras con graves problemas laborales.

El origen del Estado mexicano tuvo también consecuencias sobre la formulación de las políticas públicas, en la medida en que éstas se efectuaron subordinando planes y reglas preestablecidas, búsqueda de consensos o eficiencia técnica, ante los vaivenes de la coyuntura económica, la correlación política de fuerzas o la voluntad centralizada del presidente, sin contrapeso de los otros poderes. Eso mismo perfiló el predominio de criterios políticos y pragmáticos sobre los técnicos y los administrativos en las decisiones, lo que mostró dispersión de competencias entre las diversas agencias del gobierno y confirió un carácter cupular y semisecreto a muchas de las negociaciones.⁵

⁵ Matilde Luna Ledesma, *Los empresarios y el cambio político. México, 1970-1987*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-ERA, 1982.

Los empresarios elogiaron abierta y reiteradamente la estabilidad política conseguida por el partido en el poder a lo largo de varias décadas, y lo ofrecieron como ejemplo a los regímenes de otros países de América Latina. Sobre la esfera política manifestaban un acuerdo tácito; en cambio se inquietaron por la acción estatal en la economía. En muchas ocasiones mostraron su descontento, aunque sólo en forma discursiva. Como ocurrió a mediados de los años cincuenta, en ocasión de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. Y así sería en la coyuntura de cada cambio de sexenio; los empresarios organizados emitirían declaraciones públicas o manifiestos periodísticos en defensa de la libre empresa, destinados al nuevo presidente. Desde finales de los años cincuenta, nuevamente los más importantes y mejor organizados, pero ahora desde la ciudad de México, empiezan a trabajar activamente haciendo política. Tres acciones principales afloraron como puntas de témpano en la administración de López Mateos: la creación del Consejo Nacional de la Publicidad (24 de noviembre de 1959) y del Consejo Mexicano de Relaciones Públicas (1962), que más tarde sería el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, y la publicación en los periódicos del famoso desplegado: "¿Por cuál camino señor Presidente?" Con la primera institución los empresarios expresan su capacidad de organización y su entrada en el campo estratégico de la comunicación social, para no limitarse a la producción y distribución de bienes y servicios. Este Consejo participará activamente desde la administración de Echeverría en defensa de la libre empresa.

Con el desplegado, promovido también por los principales empresarios de México y firmado por la Concamin, la Concanaco y la Coparmex, se manifiesta la intranquilidad de la iniciativa privada ante la política económica que, según la declaración, contradice los principios con-

sagrados en la Constitución. Los empresarios sostienen que, de acuerdo con el régimen de derecho, la economía mexicana está basada en la propiedad privada, la cual tiene una función social, es fundamento de las demás libertades individuales y se traduce en un régimen de libre empresa. Tres preguntas resumen sus preocupaciones: ¿es justificado que el gasto público se utilice en la compra de empresas privadas, cuando los servicios esenciales del Estado: de salubridad, de educación, de caminos, etc., se encuentran muy lejos de ser satisfactorios? ¿Es que nos encaminamos, a través de un intervencionismo creciente, hacia el socialismo de Estado? ¿Estamos en el principio de una nueva política económica del gobierno?⁶

Con el inofensivo nombre de Consejo Mexicano de Relaciones Públicas, surge a principios de los años sesenta (13/IX/62) una organización informal y casi secreta, a la que se accede sólo por invitación, la cual albergará a la élite de los empresarios mexicanos. La nueva sociedad civil, constituida después por los 40 empresarios más prominentes del país, quienes tienen acceso directo a los secretarios de Estado y al presidente de la república, se convertirá en el más importante grupo de presión o, si se prefiere, en una instancia privilegiada de cabildeo informal.⁷ Ese grupo de amigos, en varios casos ligados también por relaciones de parentesco, nace probablemente bajo la inspiración del modelo de la *Bussiness International Roundtable*, organización creada poco tiempo antes, la cual

⁶ El desplegado "¿Por cuál camino señor Presidente?" fue redactado por el señor Juan Sánchez Navarro, y firmado y publicado por la Concamin, la Concanaco y la Coparmex el 24 de noviembre de 1960. Entrevista con Juan Sánchez Navarro, noviembre de 1996.

⁷ Francisco Valdés Ugalde, *Autonomía y legitimidad. Los empresarios, la política y el Estado en México*, México, Siglo XXI, 1997, 322 pp.

agrupa a los empresarios que dirigen las principales corporaciones de los Estados Unidos. Sin embargo, la creación del Consejo Mexicano guarda una relación estrecha con el contexto internacional, marcado por el clímax de la Guerra Fría, la Revolución cubana y el apoyo de México al régimen de Fidel Castro. En lo que concierne al ámbito interno, otras discrepancias entre los empresarios y el Estado fueron provocadas por la introducción de los libros de texto gratuitos, únicos y obligatorios para todos los alumnos de educación primaria; el anuncio de la aplicación de un nuevo impuesto a patrones y asalariados, de 1%, el cual se destinaría al fomento de la educación media y superior; la huelga ferrocarrilera de febrero y marzo de 1959, que se consideró como resultado de agitación política y a cuyos líderes se les identificó como servidores de las tendencias comunistas, mientras que al Estado se le acusaba de "excesiva tolerancia"; la declaración de Guaymas, donde López Mateos, a una pregunta de periodistas, declaró: "Mi gobierno es, dentro de la Constitución, de extrema izquierda";⁸ y la nacionalización de la industria eléctrica, en 1960, ante la cual la Canacintra, distinguiéndose de las demás organizaciones empresariales, manifestó públicamente su beneplácito. A partir de estas circunstancias, los empresarios participaron en una amplia movilización social en varias regiones del país, bajo el lema de: "Cristianismo sí, Comunismo no".⁹

Esta organización, denominada desde la administración de Echeverría Consejo Mexicano de Hombres de Nego-

⁸ Excélsior, 2 de julio de 1960, p. 19-A, citado en Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México, "Jornadas", núm. 66, 1970, p. 81.

⁹ Carlos Arriola, "La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones", *Foro Internacional*, vol. XXXVII, núm. 4 (150), octubre-diciembre de 1997, p. 637.

cios (CMHN),¹⁰ manifiesta mejor sus propósitos. Surge de ese movimiento pendular en la representación empresarial que oscila entre la concentración y la dispersión. La élite empresarial no se siente verdaderamente representada por sus cámaras ni por las confederaciones industriales, comerciales y de servicios. Las crecientes divergencias entre los empresarios y el Estado le dejan ver que las organizaciones empresariales están sujetas a la influencia, cuando no al control, del Estado. Pero ¿para qué crear una nueva organización si ya existe la Coparmex, que es de afiliación voluntaria y depende totalmente de los empresarios? Tal vez haya que buscar algunas de sus explicaciones en la rivalidad entre los empresarios de la ciudad de México y los de Monterrey, y en la forma específica en que la Coparmex se condujo en determinadas coyunturas, por ejemplo, durante la administración de López Mateos, en el sentido de que no parece haber asumido una posición lo suficientemente independiente y crítica como la esperaban algunos miembros de la élite empresarial. Otra razón que puede estar ligada a la creación del CMHN es que, en comparación con los de la Coparmex, sus costos de transacción, representados por la coordinación y movilización del selecto grupo que lo integra, son mucho menores, además de que su mismo tamaño y poder económico le dan una mayor capacidad de influencia.)

El CMHN no nació con la espada desenvainada. Durante diez años sus acciones parecen haber estado alejadas del ámbito de la política económica interna, tarea que se siguió confiando a las organizaciones voceras del sector

¹⁰ Alicia Ortiz Rivera, *Consejo Mexicano de Hombres de Negocios ¿poder tras la silla presidencial?*, tesis de maestría en ciencias políticas, México, Instituto de Investigaciones Sociales - Instituto José María Luis Mora, programa 1996-1998.

privado, de las que ellos mismos eran socios destacados y figuras influyentes. Hasta inicios de los años setenta, el CMHN se distinguió por su estrecha colaboración con el gobierno, al grado de invertir cuantiosos recursos para promover y mejorar la imagen que se tenía de México y sus gobernantes en el medio político y en el sector privado de los Estados Unidos. Durante mucho tiempo, la mayor parte de sus empresarios asociados fue favorable al PRI y veía en el presidencialismo uno de los baluartes de la estabilidad. Uno de sus voceros despediría toda una época al declarar ante la prensa que

la base primaria de la estabilidad política que nuestro país ha venido gozando de tiempo atrás, sin la cual hubiera sido imposible todo progreso, que ha permitido la transmisión pacífica del poder de un presidente al sucesor nueve veces [...] habiendo todos ellos terminado su periodo constitucional, caso único e insólito en América Latina y en muchos otros países del mundo libre, está fincada precisamente en la autoridad de la Presidencia de la República. El debilitamiento de esa autoridad representaría un daño de alcances incalculables para el futuro de nuestro país.¹¹

No tardó en presentarse el conflicto. El viraje en la acción empresarial puede marcarse en 1973, durante la administración de Echeverría, año que es parteaguas también en el ámbito mundial, con la crisis del petróleo como detonador y sus consecuencias para las políticas nacional e internacional.

¹¹ *Excélsior*, 15 de junio de 1973, citado en Alicia Ortiz, *op. cit.*, p. 54.

EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES. LA HETERONOMIZACIÓN DE LOS EMPRESARIOS

En América Latina se instauró desde los años treinta un modelo desarrollista singularizado por la fuerte presencia del Estado en la economía y la sociedad, el predominio del Ejecutivo sobre los demás poderes y la incorporación de los nuevos actores sociales en estructuras jerárquicas de control y tutela del Estado sobre la sociedad, a partir de la intermediación de sus intereses por la vía corporativa.

Las demandas de los sectores empresariales no llegaron a la esfera gubernamental ni se convirtieron en políticas públicas por mediación de los partidos políticos, sino en parte a través de las cámaras y en parte por la vía informal y por presiones de intereses privados organizados.

En el caso mexicano, durante el largo periodo de sustitución de importaciones, el Estado brindó condiciones excepcionales para que el sector privado creciera y se consolidara en todos los ramos económicos. Las medidas consistieron en estímulos, subsidios, precios preferenciales otorgados por las empresas públicas, protección arancelaria y muchas otras facilidades.

Este modelo de expansión industrial protegido, que en algunos sectores adquirió características oligopólicas, a fuerza de perdurar indefinidamente, ofreció poco estímulo a la competitividad y se hizo dependiente para su desenvolvimiento del apoyo del Estado, lo que reforzó las relaciones corporativas y heterónomas de vastos sectores del empresariado en la esfera de la representación política de sus intereses.

CONFLICTO, CRISIS Y RUPTURA

Durante el régimen de Echeverría se profundizaron las discrepancias entre los empresarios y el Estado. Una palabra clave era signo de la fractura: desconfianza. El gobierno mexicano, queriéndolo o no, estaba rompiendo un pacto que hasta entonces se había respetado en lo fundamental: dejaba de consultar a los empresarios antes de tomar sus decisiones en materia económica. Con esto se rompía la medida de equilibrio político instaurada muchas décadas antes, la cual compensaba la falta de representación directa de los empresarios en el partido de Estado, quienes con ello sentían que quedaban a merced de decisiones unilaterales que amenazaban sus intereses. Pero quizá el gobierno dejó de consultarlos porque ya conocía de antemano su posición. El Estado entraba a ritmo acelerado en el espacio económico como productor directo, distribuidor y regulador; pretendía efectuar una reforma fiscal para gravar los intereses de los empresarios, y emitía una Ley de Inversión Extranjera poco estimulante para atraer capitales. Los empresarios discrepaban tanto de la política "tercermundista" hacia el exterior, como de la política interna, incapaz de contener el desarrollo de la guerrilla que arrebató la vida de algunos de sus más grandes líderes. Además, desde su perspectiva, el Estado toleraba y hasta alentaba la lucha por la tierra porque buscaba legitimarse ante una población campesina que aumentaba; de ahí la expropiación de las tierras del Valle del Yaqui, en Sonora, que provocó uno de los mayores conflictos de la administración echeverrista. En el campo de la cultura también surgieron tensiones, especialmente en torno a la reforma del contenido de los libros de texto, los cuales fueron calificados como tendenciosos.

Para hacer frente al intervencionismo económico y social, los empresarios recurrieron a dos estrategias: una

económica, a través de la fuga de capitales y la desinversión, y otra política, con la creación, en 1975, del Consejo Coordinador Empresarial (CCE),¹² concebido dentro del CMHN, para aglutinar en un frente único los intereses dispersos de los empresarios.

El gobierno de López Portillo debió diseñar toda una estrategia de acercamiento para recuperar la confianza de los empresarios. Indemnizó a quienes les expropiaron tierras, ofreció estímulos fiscales, precios preferenciales de las empresas paraestatales, mercado protegido a los productos industriales, para lo cual decidió que México no se incorporaría al GATT.

Los hallazgos de petróleo, así como la ampliación de sus exportaciones, y el endeudamiento externo permitieron por un tiempo la expansión del mercado, del producto y del empleo. Sin embargo, México se reintrodujo en la economía mundial o ingresó en la globalización en una situación de vulnerabilidad, ya que ninguno de los pivotes en los que basaba su estrategia de desarrollo podía ser controlado desde dentro. La caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés arrebataron al Estado toda capacidad de maniobra, cuando estalló la crisis de 1982, y lo enfrentaron nuevamente a los empresarios. Esta vez el presidente optó por la nacionalización de la banca y, con ello, marcaría un parteaguas en el modelo de desarrollo y el germen de la transformación del sistema político. Los empresarios se convertirían en actores centrales de la nueva economía y de la nueva política.

¹² Matilde Luna y Ricardo Tirado, *El Consejo Coordinador Empresarial. Una radiografía*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, "Cuadernos del Proyecto de Organizaciones Empresariales en México", núm. 1, 1992, 86 pp.

LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA, DETONADOR DE LA POLITIZACIÓN

Existe un gran acuerdo con respecto a que la expropiación de la banca tuvo una influencia directa en la politización de los empresarios,¹³ así como a que este hecho modificaría la hegemonía del capital financiero, crearía un vacío de poder institucional, produciría una crisis de representación entre distintos sectores y transformaría las bases del entendimiento que se había dado entre los empresarios y el Estado desde 1925. Sin embargo, dada la heterogeneidad del empresariado, las respuestas fueron diferenciadas, según instituciones y regiones.

Por su parte, el CCE, que teóricamente debiera haber unificado las posiciones de los empresarios, no logró conseguirlo, entre las instituciones que lo componen, a propósito de la postura que debía asumirse ante la nacionalización de la banca. Según lo advirtieron algunos análisis, la Concamín tuvo como reacción inmediata un apoyo moderado a los banqueros y un tácito respaldo al decreto nacionalizador. La Canacintra, que había nacido a principios de los años cuarenta para representar a los que Mosk denominó los nuevos empresarios, fue aún más cauta; no se opuso al gobierno y mantuvo silencio por varios meses. Estas posturas dan testimonio de la diferenciación en las relaciones y los compromisos entre las organizaciones y el Estado, consecuencia de la heterogeneidad de ese sector y de las divergencias en su interior.¹⁴

¹³ Cristina Puga, "Los empresarios ante la nacionalización bancaria", en Julio Labastida (coord.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, México, Alianza Editorial - UNAM, 1986, p. 391; Rogelio Hernández, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982*, México, Flacso-Miguel Ángel Porrúa, 1988, 302 pp.

¹⁴ Cristina Puga, "Los empresarios mexicanos ante la nacionaliza-

En algunos estados como Chihuahua, donde la banca regional y los intereses de un variado grupo de empresarios fueron profundamente afectados, la medida desencadenó un movimiento de oposición encabezado por éstos, al que se sumaron otras fuerzas políticas y sociales descontentas por la devaluación que les impidió el acceso al mercado estadounidense. En Chihuahua, los empresarios se contaron entre los pioneros en participar en forma abierta y directa en las elecciones, cuando en 1983 llevaron a uno de ellos a ocupar la presidencia municipal de Ciudad Juárez, proceso que culminó una década después con el primer gobierno de alternancia, en donde el gobernador panista tenía también mayoría en el congreso local.¹⁵

En otros estados, como Jalisco,¹⁶ donde la banca ya había sido absorbida por las grandes instituciones financieras nacionales, la expropiación los afectó menos en sus propiedades y en el manejo regional de los bancos; en cambio, despertó entre los pequeños empresarios la esperanza de que los créditos se canalizaran por fin hacia ellos. Eso influiría en su posición ante el Estado, que se li-

ción", en Julio Labastida (coord.), *op. cit.*, p. 394.

¹⁵ Sobre la acción política de los empresarios de Chihuahua pueden consultarse, del autor, "¿Una alternancia sin alternativa?", en Rafael Loyola (coord.), *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*, México, Flacso-Juan Pablo Editor-UNAM, 1997, pp. 347-410; de Alberto Aziz Nassif, *Chihuahua: historia de una alternativa*, México, La Jornada-Ciesas, 1994, 148 pp.; de Yemile Mizrahi, "La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios nortños", *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 5 (130), octubre-diciembre de 1992, pp. 744-771; de Hélene Riviere d'Arc, "Le Chihuahua est-il un cas atypique?", mimeo, París, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1992.

¹⁶ Sobre los empresarios y la política en Jalisco, puede consultarse el trabajo de Fernando M. González y Carlos Alba Vega, "Cúpulas empresariales y poderes regionales en Jalisco, Guadalajara", Universidad de Guadalajara, *Cuadernos de Difusión Científica*, núm. 14, 1989, p. 111.

mitó a la denuncia periodística y nunca se tradujo en acciones más decididas. No fue sino hasta cuando un conjunto de circunstancias nacionales, como la crisis financiera y sus secuelas sociales, y circunstancias locales, como las explosiones del 22 de abril de 1992, el asesinato del cardenal Posadas, la violencia ligada al narcotráfico y la injerencia económica del ejecutivo estatal en negocios antes reservados al sector privado —el inmobiliario—, llevaron a un nutrido grupo de empresarios medianos y pequeños a adherirse a una corriente muy amplia que, en 1995, haría posible el triunfo del PAN en las elecciones estatales: ganó la gubernatura y casi todas las diputaciones y alcaldías.

En el caso de Nuevo León, sede de la clase empresarial más independiente y poderosa del país, las discrepancias y los conflictos con el Estado han persistido a lo largo del tiempo. Ningún empresario ha dicho a un presidente lo que ellos le dijeron a Echeverría durante el sepelio de Eugenio Garza Sada, el patriarca del principal grupo, asesinado por la guerrilla en 1973. Los empresarios se mantuvieron siempre al margen de la política directa sin por eso dejar de influir en ella. Cuando por fin entraron en la contienda abierta, lo hicieron de manera pragmática; dentro de las mismas familias, unos miembros militan en el partido oficial y otros en la oposición. Desde los años sesenta empezaron a ganar algunas alcaldías de la zona metropolitana de Monterrey, considerada entre las de mayores ingresos y más industrializadas del país; además, altos funcionarios de los grupos económicos contendieron por la alcaldía de Monterrey en 1976, en elecciones cuyos resultados fueron muy impugnados; otros compitieron por el gobierno del estado en 1979. A pesar de la gran influencia de los empresarios regiomontanos sobre la ciudad de Monterrey, y de que no han sido objeto de hostilidad por parte de los trabajadores, que recibieron

de ellos más beneficios sociales y económicos que los que les hubiera proporcionado el Estado, no fueron los primeros en conseguir grandes triunfos electorales para el PAN. Sin embargo, a finales de los noventa, ya estaba el gobierno de la entidad en manos de un distinguido empresario panista.

LOS EMPRESARIOS Y LA TRANSICIÓN POLÍTICA

Poner en relación a los empresarios con la transición política es relevante porque, en diversos países, incluido México, han tenido un papel destacado. Sin embargo, surgen muchas preguntas a este respecto: ¿les interesa a los empresarios realmente la democracia? ¿Qué elementos intervienen para verlos a veces al lado de regímenes autoritarios y a veces pugnando por la democracia? ¿Qué papel han desempeñado en el proceso de transición política en México?

Una cosa es segura: la condición para que existan estos agentes económicos es la ausencia de regímenes totalitarios; a partir de ahí, caben muchas variantes; su participación en la transición depende de cada régimen político.

Los empresarios mexicanos han participado sin duda en la transición política, y lo han hecho a través de sus organizaciones y a título individual. El proceso se gestó desde la administración de Echeverría y vio la luz tras la nacionalización de la banca; coincidió, por tanto, con el cambio de orientación del modelo de desarrollo en México. A partir de entonces, el descontento y la desconfianza desbordaron los canales tradicionales de participación empresarial. Las presiones que antes ejercieron desde dentro, a través de sus organizaciones o de manera informal, fueron sustituidas por acciones directas en la política partidaria y electoral, desde fuera, con el apoyo de algunas

de sus organizaciones. Se convirtieron entonces en nuevos actores políticos.]

La participación política de los empresarios, de oposición, no se inició en el centro de la república ni desde las grandes empresas, aunque en varios casos hayan intervenido e incluso hayan sido sus detonadores; la originaron, en algunas regiones de México, pequeños y medianos empresarios, apoyados a veces por los grandes.

Los primeros triunfos de la oposición, del PAN, ocurrieron en los municipios; de ahí se ampliaron a las diputaciones locales y federales, al Senado, y al gobierno de varios estados, hasta llegar a competir por la presidencia de la república.]

El mayor activismo empresarial tuvo lugar en las zonas más modernizadas en términos económicos, en los sectores vinculados menos al modelo de sustitución de importaciones que a las exportaciones.¹⁷ Esto ocurrió en lugares donde los empresarios no se podían beneficiar de los apoyos y subsidios gubernamentales como en otras partes; además, donde no podían recibir protección efectiva para sus productos.

El elemento territorial fue de primera importancia. Generalmente, las zonas de mayor efervescencia política de los empresarios en rebeldía contaban con un componente regionalista y de oposición al centro más alto que las del resto del país, como ha ocurrido también con el proceso electoral del PAN, fenómenos que están interrelacionados. En los estados donde el peso de las clases medias era fuerte y el PAN podía contar con mayores bases, tradición y arraigo, se facilitó la participación y el triunfo de los empresarios politizados.]

¹⁷ Para un análisis de los empresarios agrícolas vinculados con las exportaciones, consúltese el libro de Hubert Carton de Grammont, *Los empresarios agrícolas y el Estado. Sinaloa, 1893-1984*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990.

Varios líderes empresariales ya habían intentado actuar en la política y habían procurado conseguir para sí candidaturas para cargos de elección popular, por el PRI, pero cuando vieron bloqueado este acceso buscaron otras alternativas.

Los empresarios panistas tienen distinta procedencia. Unos fueron directores de nivel medio y superior de grandes corporaciones nacionales, principalmente en el norte del país; otros contaban con sus propias empresas. Casi todos tuvieron acceso a la educación superior, en instituciones públicas, pero sobre todo en universidades privadas, entre las que destaca el Tecnológico de Monterrey. Sus estudios generalmente tienen vínculos estrechos con las áreas económico-administrativas.

Con algunas excepciones constituidas por empresarios que han sido antiguos líderes o militantes del PAN, la mayor parte son relativamente jóvenes y con ellos se nutrió la llamada corriente neopanista. Casi todos cuentan con experiencia en cargos de responsabilidad y representación en los organismos empresariales, algunos en asociaciones agrícolas, otros en las cámaras industriales, más aún en las de comercio y sobre todo en los centros patronales pertenecientes a la Coparmex, que se convirtió en el principal centro de toma de conciencia y de politización.

De la demanda de libertad en lo económico, los empresarios más distantes del Estado, que se localizaban principalmente en torno de la Coparmex¹⁸ y la Concanaco, pasaron a la lucha política por la ampliación de la demo-

 ¹⁸ Sobre la Coparmex puede consultarse el trabajo de Ricardo Tirado, "Semblanza de las organizaciones empresariales", *op. cit.*, y el de Jorge Buendía Laredo, "Autoritarismo y participación empresarial: la Confederación Patronal de la República Mexicana, 1970-1988", tesis de licenciatura en relaciones internacionales, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1989.

cracia. La mayor parte de los gobiernos de oposición se incubaron en esta tendencia empresarial crítica del Estado. Fueron estos empresarios quienes transgredieron la norma de no participar y salieron de sus empresas al encuentro de la política.

La política no fue, sin embargo, un coto de caza para los empresarios panistas. Una vez que éstos desbrozaron el terreno y legitimaron su acción, muy pronto aparecieron muchos otros empresarios que engrosaron las filas del PRI. Los perfiles socioprofesionales y las plataformas electorales de los empresarios priistas y panistas, al menos en el ámbito local y estatal y en cuanto a proyecto económico, son muy cercanos, al grado de que los candidatos podrían ser intercambiables para ambos partidos.

No es posible, sin embargo, hablar de los empresarios en general, ni de sus conductas políticas, porque sería desconocer las profundas diferencias que existen entre ellos. Los distinguen circunstancias territoriales, áreas de actividad económica en las que se ubican, el capital económico y político que han heredado o construido a través del tiempo, singularidades como la generación a la que pertenecen, el medio en el que se socializaron, sus historias específicas.

Hechas estas salvedades, algunos rasgos genéricos pueden señalarse al observar sus conductas en los años recientes. Es claro que pasaron de una reacción defensiva a una acción propositiva. Dos ejemplos institucionales son la creación del CCE (1975), para el primer caso, al que ya nos hemos referido, y la de la Coordinadora de Organizaciones Empresariales para el Comercio Exterior (COECE, 1991), para el segundo. Aunque esta última organización sobrerrepresentó los intereses de los grandes empresarios y subrepresentó los de los pequeños,¹⁹ se constituyó

¹⁹ Cristina Puga, "Las organizaciones empresariales en la negociación del Tratado de Libre Comercio", en Ricardo Tirado (coord.),

sin duda en la mayor instancia de cabildeo con que ha contado el sector privado para participar al lado del Estado, esta vez, en las negociaciones del TLC de América del Norte

Desde el salinismo, con la profundización de la liberalización de la economía y la reforma del Estado, las organizaciones empresariales más independientes de este último, como la Coparmex, replegaron su acción política y tendieron a neutralizar, equilibrar y desideologizar sus posiciones. Gran parte de los empresarios panistas y priistas fueron salinistas. En varios de sus consejos han tratado de mantener un equilibrio entre el número de miembros afiliados al PRI y al PAN. También han declarado que no votan a ningún partido político y de hecho ofrecen a sus agremiados las diversas plataformas electorales. Si la agresividad antiestatista, antipriista y anticentralista disminuyeron, como también la movilización social y el grado de politización, no ocurrió lo mismo con el interés de los empresarios por participar directamente en la política a título individual. Es tan grande su interés, que a veces transgreden las posiciones de las organizaciones que representan y se involucran en política partidaria en apoyo a algún precandidato, como ocurrió con Eduardo Bours, presidente del CCE, quien se ofreció a incorporarse en la campaña de Francisco Labastida. Es cada vez mayor el número de miembros del sector privado que compiten,

Los empresarios ante la globalización, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1994, pp. 171-193; Carlos Alba Vega, "La Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior: un caso de cooperación entre el sector público y el privado en México", en Óscar Muñoz (ed.), *Estado, empresarios, instituciones. Estrategias para la transformación productiva*, Santiago de Chile, CEPAL-CIEPLAN, 1996, pp. 141-165.

ganan elecciones y ocupan cargos de gobernadores, senadores o de diputados federales y locales, sin contar a presidentes municipales de pequeños pueblos, donde también hay casos de empresarios del PRD, y grandes ciudades, donde alternan empresarios priistas y panistas. A todos estos cargos de elección popular, habría que agregar una larga lista de hombres de empresa que participan en la función pública por designación, por ejemplo, como secretarios de finanzas, de fomento económico o de otras áreas de los gobiernos estatales y municipales.

Dos grandes valores polarizan el interés de los empresarios por la política: la libertad y la democracia. Desde su perspectiva, pretenden realizarlos políticamente defendiendo el mercado, para disminuir la incertidumbre derivada del voluntarismo y los virajes sexenales. De ahí que los más grandes empresarios hayan promovido y respaldado la apertura económica y la firma del TLC con los Estados Unidos y Canadá, lo que para ellos significa desafío y oportunidad en lo económico y un candado político ante la tentación del intervencionismo.

El proceso de liberalización económica introdujo también cambios en la organización interna de las empresas, los cuales están ocurriendo como consecuencia de la revolución tecnológica, informática y de comunicación, base de las nuevas fuentes de productividad, y de su impacto en la producción, la circulación y el consumo de bienes y servicios, así como de la fuerte competencia internacional entre las empresas. Se está transformando la cultura de empresa, los valores comunes compartidos en su interior y las formas en que el personal, en todos los niveles, participa en ella. En una investigación comparativa sobre la organización y el liderazgo entre los grandes grupos económicos de Alemania, Estados Unidos, Hong-Kong y México encontramos algunas singularidades que pueden ser ilustrativas de ciertas concepciones democráticas dentro

de las empresas.²⁰ Dejando de lado la fuerte disparidad en las remuneraciones, las principales diferencias entre las empresas mexicanas y las de los dos países más industrializados tienen que ver con las formas de compartir las decisiones y la propiedad de las empresas mismas. Los grandes empresarios mexicanos están mucho menos dispuestos que sus colegas alemanes y estadounidenses a descentralizar y delegar decisiones, y a compartir acciones del capital de la empresa con su personal.

Los empresarios, como otros actores sociales en México, están aprendiendo a participar en política; conocen cada vez más las reglas del juego y participan en él de diversos modos. Sea como funcionarios públicos, sea apoyando la alternancia en el poder en varias regiones y localidades.

Por su parte, las cámaras empresariales se han transformado también a través del tiempo. Estas cámaras originalmente fueron privadas y desde 1908, por iniciativa gubernamental, se convirtieron en "cuasi públicas". Además, a partir de 1936 los empresarios debieron afiliarse a ellas obligatoriamente y pagar una cuota. Al lado de las cámaras y de las organizaciones patronales, desde los años ochenta hay un tipo de asociaciones privadas paralelas. Algunas de ellas fueron más ágiles que las cámaras para adaptarse a los nuevos requerimientos de la economía; otras, muy poderosas, como la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANCTAD), aparecieron como una alternativa de la que podía valerse el Estado para negociar directamente ciertas políticas, como ocurrió durante la administración de Salinas de Gor-

²⁰ Carlos Alba Vega, en colaboración con Ignacio Chávez de la Lama y Lilia Eréndira Sánchez, *Liderazgo y reorganización de las empresas mexicanas. Una perspectiva comparada*, México, Coparmex - El Colegio de México - Fundación Konrad Adenauer, 1997.

tari, cuando tuvo diferencias con la Concanaco. En el marco de una economía cerrada y sobrerregulada, estas instituciones tuvieron varias funciones de gestoría; desde ellas se negociaron y obtuvieron precios, permisos de importación y exportación, concesiones, exenciones de impuestos, subsidios y créditos, protección arancelaria y muchas otras prerrogativas en materia económica. La apertura de la economía afectó por tanto a la naturaleza, la estructura y el funcionamiento de estas organizaciones; varias de sus funciones reales se hicieron redundantes y obsoletas, por lo que han estado bajo el imperativo de reorientarse hacia la promoción y el servicio a sus socios, si quieren conservarlos. Muchos de sus presidentes y directores se resistieron a suprimir la cláusula de afiliación obligatoria, porque consideraron que perderían las cuotas de las que vivían las instituciones. Además, en el contexto de la inestabilidad económica y política, tampoco del lado del Estado se veía la conveniencia de cambios. La Nueva Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, de 1997, libró a los empresarios de la afiliación obligatoria, por lo que habían luchado desde los años ochenta, pero no de inscribirse en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, con fines de información estadística, ni de pagar una cuota a las cámaras para el manejo de este sistema.²¹

Distinguiéndose de las organizaciones empresariales de gran parte de los países latinoamericanos, durante la crisis de los años ochenta y hasta los noventa, las mexicanas favorecieron la integración intraclase, y los acuerdos interclases, con otros sectores sociales. De ahí que haya sido posible establecer acciones concertadas, alianzas, compromisos y pactos generales para la estabilización, acorda-

²¹ Para un examen de la transformación de estas instituciones del sector privado, puede consultarse el trabajo de Carlos Arriola, "La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones", *op. cit.*, pp. 634-660.

dos con el Estado y otros actores, como las organizaciones sindicales oficiales.

CONCLUSIONES

Las relaciones del Estado con los empresarios fueron inestables durante el siglo XX en razón de la naturaleza misma del régimen político, de los cambios en el contexto internacional, de las diversas coyunturas nacionales y de las singularidades de los gobernantes y de otros actores sociales, entre los que destaca el sector obrero.

El nuevo régimen creó las condiciones para que emergiera el empresario como nuevo actor económico. A diferencia de Europa, y con pocas excepciones, el Estado fue anterior al empresariado, y el siglo XX sería el de los nuevos ricos. Sin embargo, aunque el Estado facilitó su nacimiento y desarrollo, estableció límites precisos a su acción a favor de otros sectores que debía representar.

El empresario mexicano se ubica con ambigüedad en el contexto de la sociedad posrevolucionaria. Por una parte, los grupos victoriosos en lo militar y lo político y exitosos en cuanto su capacidad para acumular fortuna, comparten la idea de que los empresarios son necesarios para la reconstrucción y modernización del país. Por la otra, el contenido social de las bases que participaron en la Revolución los empuja hacia afuera del escenario.

Entra así al siglo XX mexicano y lo recorre con un déficit político y moral. Como clase social es incipiente y débil; está fragmentada; necesita el concurso del nuevo Estado para hacer valer sus intereses.

Como en otras partes, el empresario no pudo ser definible en términos políticos, como lo habían sido en Europa el ciudadano antiguo o el señor feudal. El empresario

no tuvo ningún lugar ni estatuto en el orden político instaurado desde la Revolución, como lo tendrían los militares, los campesinos, los obreros y los sectores medios; su espacio estaba en el campo económico, pero de manera acotada. Tendría, en cambio, el derecho a ser consultado por el Estado en materia económica. Esa era una de las funciones cruciales de las confederaciones empresariales.

Sin embargo, en los asuntos de orden político, cuando aparecieron conflictos y enfrentamientos con el Estado, que no pudieron ser resueltos por los canales informales tradicionales, los empresarios crearon formas de organización propias e independientes para hacer valer su poder; entre ellas destacan la Coparmex, el CMHN y el CCE.

Los empresarios crecieron, se diversificaron y fortalecieron durante el siglo XX en muchas regiones de México, aunque los más importantes económicamente surgieron en forma predominante en los estados con mayores niveles de desarrollo relativo y con mayor concentración demográfica en las ciudades. Es decir, en la cuenca de México y su zona de influencia inmediata, el occidente y el norte del país.

Con el reemplazo del modelo de sustitución de importaciones, donde el Estado era el agente del desarrollo, y con la apertura del mercado en el contexto de la economía globalizada, los empresarios se convirtieron en actores centrales. Gran parte de las medidas oficiales adoptadas en materia económica a partir de la crisis de 1982, desde la liberalización económica, que significó la apertura al exterior y la desregulación, hasta la reforma del Estado, que supuso la privatización de casi todas las empresas paraestatales y la reprivatización de los bancos, manifiestan una fuerte convergencia entre las políticas públicas y los intereses de los empresarios, en especial los mejor colocados en el marco de la economía globalizada. Esta afi-

nidad, denominada por algunos el gran acuerdo,²² no está exenta de divergencias dentro del mismo sector empresarial, como, por ejemplo, respecto de la manera de afrontar la crisis o en torno al proceso de apertura económica y de alternancia política. Estas discrepancias derivan de la gran heterogeneidad de los empresarios como actores económicos y de su singularidad como sujetos sociales y políticos.

En México, las urnas adquirieron importancia ciudadana cuando se interrumpió el proceso de movilidad social y económica, que había beneficiado a vastos sectores del país desde los años cuarenta hasta los setenta. La crisis económica restó legitimidad al Estado ante los sectores populares y las capas medias de la población. Pero, para los empresarios, esas urnas fueron relevantes desde que percibieron que lo que ellos llamaron el intervencionismo estatal había llegado a los límites de lo soportable. Entonces decidieron cambiar su modo de hacer política. Dejaron de admirar la estabilidad política y empezaron a mirar el autoritarismo.

Cuando la competencia económica se estaba haciendo realidad en México, en razón de la apertura, muchos de los empresarios, los más afectados por la nacionalización de la banca o por otras políticas públicas dictadas desde el centro, decidieron respaldar la competencia política. Las cámaras gremiales y las instituciones privadas les resultaron insuficientes para ejercer presión, y decidieron buscar al ciudadano para encontrar al consumidor. Ingresaron al partido más afín a sus convicciones y, con su militancia, le entregaron vitalidad, recursos, pragmatismo y triunfos. Progresivamente pasaron, primero

²² Elvira Concheiro, *El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM-ERA, 1996.

desde el PAN y pronto desde el PRI, del ámbito municipal y estatal hasta el nacional. En la preparación para las elecciones presidenciales del 2000, ambos partidos podían tener como finalistas a dos empresarios.

Una de las grandes ambiciones del empresario es instituir más un mercado que una ciudadanía. De ahí que de lo moderno, como sugiere Furet, encarne sobre todo el lado menos claro: es el símbolo del capitalismo y no de la democracia.²³ Con todo, puede ser un aliado estratégico para empujar a favor de ésta, sea movilizándolo sus recursos económicos, organizativos y de liderazgo, sea incorporándose con su voto a las urnas, en pro de la ampliación de la democracia.

²³ François Furet, *Le passé d'une illusion. Essai sur l'idée communiste au XX^e siècle*, París, Éditions Robert Laffont, "Le Livre de Poche", 1995.

8. HUECOS EN LA DEMOCRATIZACIÓN: LA POLÍTICA SUBNACIONAL COMO UN OBSTÁCULO EN LA TRANSICIÓN MEXICANA

Wayne A. Cornelius*

INTRODUCCIÓN: EL RESURGIMIENTO DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS SUBNACIONALES

La lucha entre la autoridad central y la local ha sido una característica constante de la historia del México independiente. El principal argumento de este artículo es que México, después de siete décadas de gobierno presidencialista y altamente centralizado, se está moviendo hacia un sistema político en el que compiten activamente por el poder el centro y la periferia, con consecuencias inciertas pero potencialmente adversas para la conclusión de la transición democrática. Los gobernadores de los estados y otros elementos políticos subnacionales se convierten en actores cada vez más enérgicos en la política nacional, y tienen mayores recursos financieros bajo su control, debido a la descentralización fiscal que empezó en los años

* Agradezco los comentarios de Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, Federico Estévez, Chappell Lawson y Todd Eisenstadt, que fueron muy útiles para preparar una versión previa de este artículo.

ochenta. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), que ha controlado la presidencia y el Congreso federal de manera continua desde 1929, ha cambiado a un sistema de primarias para seleccionar a su candidato presidencial —un sistema que beneficia claramente a las maquinarias estatal y local del PRI, que ahora pueden conseguir los votos para el candidato. Bajo estas circunstancias, los diversos regímenes políticos subnacionales¹ que coexisten dentro de México pueden funcionar más como obstáculos a la conclusión de la transición democrática, que como terrenos fértiles para lograr mayores avances democratizadores, que es como generalmente se considera a la “periferia” en la literatura política contemporánea mexicana.²

En este artículo se argumenta que el resurgimiento en los años noventa de regímenes políticos subnacionales, que son resistentes al control presidencial y de otros actores políticos centrales, es probable que prolongue la transición democrática mexicana y aumente su desigualdad. Estos feudos políticos puede que no se conviertan en fuentes de inestabilidad política nacional, y que no impidan la profundización de las reformas del sistema electoral y otros cambios institucionales emprendidos durante

¹ El término “subnacional” se utiliza en este artículo principalmente en referencia a los regímenes políticos en el ámbito estatal. Con pocas excepciones (como puede ser el gobierno indígena de Juchitán en Oaxaca) y pocos municipios controlados por un partido diferente del partido en el poder, los regímenes políticos locales y regionales en México se pueden considerar como extensiones de las organizaciones políticas estatales, que están controladas por el gobernador en turno o los anteriores.

² Véase, por ejemplo, Yemile Mizrahi, “Pressuring the Centre: Opposition Governments and Federalism in Mexico”, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, *Documentos de Trabajo*, 71, 1997.

las etapas tempranas de la democratización en México. Sin embargo, al menos del corto al mediano plazo, los regímenes políticos subnacionales, dominados por los duros, pueden impedir la implantación de muchas reformas sociales, electorales y judiciales, muy necesarias en todos los ámbitos.

La importancia creciente de las dinámicas políticas subnacionales está señalada por el hecho de que, por primera vez en varias décadas, todos los candidatos a la presidencia para las elecciones del 2000, sin tener en cuenta el partido político, son o han sido gobernadores.³

Desde los años treinta no había habido políticos con experiencia en el ámbito estatal ni poder personal propio que disfrutaran de una posición tan prominente en la política nacional, incluyendo la política presidencial. Esto fue mucho antes del advenimiento de los gobiernos tecnocráticos en México, que marginaron de forma efectiva a los gobernadores que habían seguido el "camino electoral" de movilidad hacia arriba dentro del aparato de gobierno del Partido Revolucionario Institucional.⁴

³ Estos incluyen a Vicente Fox, ex gobernador de Guanajuato, candidato presidencial del partido de centro-derecha Acción Nacional (PAN); a Cuauhtémoc Cárdenas, ex jefe de gobierno del Distrito Federal (este cargo es el equivalente funcional de una gubernatura estatal), así como ex gobernador del estado de Michoacán, es el candidato presidencial del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de centro-izquierda; y a tres políticos que hicieron campaña activamente por la nominación presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI): Manuel Bartlett, ex gobernador de Puebla; Roberto Madrazo, gobernador de Tabasco; y Francisco Labastida, ex gobernador de Sinaloa y secretario de Gobernación con el presidente Zedillo. Labastida obtuvo la nominación del PRI fácilmente, en una elección primaria abierta celebrada en noviembre de 1999; ganó nueve de cada diez de los 300 distritos electorales del país.

⁴ El desplazamiento de los gobernadores y de otros políticos de carrera por los *técnicos* en los niveles más altos de gobierno en México,

Dejando a un lado la política presidencial, es en el gobierno estatal donde se encuentra la mayor cantidad de dinero susceptible de un uso discrecional en el sistema político mexicano. Ésta ha sido la tendencia desde el sexenio de Miguel de la Madrid, y se ha acelerado durante el de Ernesto Zedillo, e incluso más con el gobierno dividido que ha existido en el ámbito nacional desde las elecciones de julio de 1997. La Cámara de Diputados, controlada por una débil coalición de cuatro partidos de oposición, ha insistido en mayores transferencias de fondos federales hacia los estados y municipios. En el presupuesto federal de 1998, se aprobaron transferencias a los estados por 15 mil millones de dólares. Igualmente importante es que los gobernadores son los actores políticos que más se han fortalecido con los cambios recientes en la fórmula presupuestaria. El poder para determinar cómo se utilizarán los nuevos recursos transferidos desde el gobierno federal cayó en sus manos. La misma generalización vale para los fondos federales designados al desarrollo social y regional a través del ramo 26 (ahora ramo 33). El mayor porcentaje de estos programas de fondos federales para el bienestar social ha pasado a ser controlado por los gobiernos estatales.

Este cambio empezó con el presidente Salinas y su primer secretario de desarrollo social, Luis Donaldo Colosio. Algunos analistas han especulado que, en su búsqueda de la nominación presidencial del PRI en 1994, Colosio tenía fuertes incentivos para evitar conflictos con los influyentes gobernadores y otros políticos de ese nivel. Desde 1992, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), presidida por Colosio, gran parte de los fondos

desde 1970 hasta los años noventa, está bien documentado y explicado por Miguel A. Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, 2ª ed., Pensilvania, Pennsylvania State University Press, 1997.

de Solidaridad fueron canalizados a través de los gobiernos estatales, en vez de entregarse directamente a los municipios, como se había hecho durante los primeros tres años del programa. Cualquiera que sea la razón real, Solidaridad, que empezó como un programa quintaesencialmente centralista y presidencial,⁵ terminó convirtiéndose en un gran vehículo para la descentralización, especialmente para la transferencia de poderes hacia el ámbito estatal.

Sólo en los estados gobernados por el PAN, desde 1989, los municipios han ido ganando algún tipo de autoridad discrecional real. Así, el nuevo pacto federal que está surgiendo de la descentralización de la función pública, en sectores como el educativo o el de salud (con De la Madrid, Salinas y luego con Zedillo), se orienta mucho más hacia los estados que hacia los municipios.⁶

La descentralización de estos programas hacia los municipios requeriría que los gobernadores cediesen una parte importante de su nuevo poder político –algo que la mayoría de ellos resistiría con fuerza.

Algunos gobernadores priistas de la línea dura han sucumbido a la tentación de utilizar su poder discrecional sobre los fondos federales para recompensar con ellos a sus aliados políticos y a los intereses económicos locales vinculados con la maquinaria estatal del PRI. Esto estaba

⁵ Véase Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig, y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, CA, Centre for US-Mexican Studies, University of California-San Diego, 1994.

⁶ Victoria E. Rodríguez, *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, CO, Westview Press, 1997; y Peter M. Ward y Victoria E. Rodríguez, *Bringing the States Back In: New Federalism and State Government in Mexico*, Austin, TX, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas-Austin, US-Mexico Policy Studies Monograph Series, 2000.

sucediendo a gran escala en algunos estados, incluso antes de la promulgación de la doctrina de Zedillo llamada "nuevo federalismo". Por ejemplo, durante el sexenio de Salinas, Chiapas fue por mucho el mayor beneficiario del Programa Nacional de Solidaridad. El estado recibió un total de 2 232 600 000 nuevos pesos del gobierno federal en el periodo 1989-1994 -6.5% del total del gasto que se destinó al programa de Solidaridad.⁷ El hecho de que la inyección de más de 192 millones de dólares en fondos "contra la pobreza" en Chiapas durante 1993 no haya sido suficiente para evitar el surgimiento de la rebelión zapatista, tiene mucho que ver con la forma en que el gobernador del PRI, Patrocinio González, utilizó dichos fondos para sus propios intereses políticos, sistemáticamente recompensando a sus aliados y castigando a los disidentes, e ignorando a los grupos marginados, como las comunidades indígenas que apoyaron al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).⁸

No es de sorprender que una inyección masiva de fondos federales no pudiese aplacar el enojo y la frustración generados por los abusos de la autoridad, el fraude electoral y la discriminación contra la población india del estado, que han sido problemas endémicos de Chiapas durante muchas generaciones. Lo que sí es digno de resaltar es que el presidente Salinas eligió mantenerse a distancia del feudo de Patrocinio González en Chiapas, a pesar de la creciente evidencia, durante los dos años que precedieron a la rebelión del EZLN, de que las tensiones sociales estaban llegando a niveles peligrosos. El hecho de que existiese una relación personal cercana entre Sali-

⁷ Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social), *Solidaridad: seis años de trabajo*, México, Sedesol, 1994, p. 27.

⁸ Véase Neil Harvey, *The Chiapas Rebellion: The Struggle for Land and Democracy*, Durham, NC, Duke University Press, 1998.

nas y don Patrocinio no es una explicación suficiente, si tenemos en cuenta todo lo que estaba en juego, incluyendo la posibilidad de descarrilar el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) ante el Congreso estadounidense. La erupción de una rebelión abierta en Chiapas, y su violenta represión por el ejército a principios de enero de 1994, volvió a centrar la atención en la persistencia de enclaves autoritarios en el ámbito subnacional en México.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS RELACIONES CENTRO-PERIFERIA EN LA POLÍTICA MEXICANA

Las relaciones centro-periferia son un componente clave que generalmente ha sido pasado por alto por los teóricos de la democratización y de la consolidación democrática en Latinoamérica. Dejando a un lado una referencia de Guillermo O'Donnell, en la que menciona los "puntos ciegos" en el proceso de democratización,⁹ buscaríamos en vano otros intentos por integrar explícitamente las relaciones centro-periferia en los esquemas conceptuales de esta literatura.

Uno de los primeros intentos por conceptualizar la dinámica centro-periferia en la política del México contemporáneo fue el de Manuel Camacho, quien primero fue relegado por el presidente Salinas cuando éste eligió al candidato presidencial del PRI para las elecciones de 1994, y que posteriormente sería el negociador por par-

⁹ Véase, por ejemplo, Guillermo O'Donnell, "Transitions, Continuities, and Paradoxes", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press, 1992, pp. 17-56.

te del gobierno para la paz en Chiapas. En una etapa muy anterior, cuando ejercía como politólogo, Camacho publicó un artículo en el que advertía que una gran variedad de "feudos" —feudos mantenidos por élites financieras, industriales, comerciales, laborales, de los medios de comunicación, regionales y locales— estaban desafiando la hegemonía del Estado central.¹⁰ Camacho argumentaba que los desarrollos políticos en el periodo 1959-1968 habían reforzado esos feudos y habían "inmovilizado" al Estado mexicano. El poder se había dispersado mucho. Los feudos se habían vuelto cada vez más impenetrables a la influencia de la clase política nacional, que estaba perdiendo su capacidad para mediar en sus conflictos y para proteger a los grupos marginados de los mismos.¹¹ Para Camacho había llegado el momento en el que el Estado debía negociar y aliarse al menos con algunos de estos feudos, con la esperanza de minar el poder de otros. Si esta táctica de divide y vencerás no se aplicaba vigorosamente, los diversos feudos podían unirse contra el Estado, cuyo papel se reduciría entonces a defender los intereses de éstos.

El modelo convencional de las relaciones centro-periferia que encontramos en la literatura estadounidense sobre la política mexicana se desarrolló en los años sesenta, concretamente con un trabajo de campo en el ámbito municipal, relativo a la ciudad de Jalapa, Veracruz, que analiza el gobierno local y las relaciones interguberna-

¹⁰ Manuel Camacho, "El poder: estados o 'feudos' políticos", en Centro de Estudios Internacionales, *La vida política en México, 1970-1973*, México, El Colegio de México, 1974, pp. 77-99.

¹¹ Este es un análisis bastante bueno, y ciertamente profético de lo que ocurrió en Chiapas a partir de finales de los ochenta, cuando las políticas económicas neoliberales empezaron a perjudicar los intereses de los pequeños productores agrícolas. Véase Neil Harvey, *op. cit.*

mentales en México.¹² Este modelo subraya que, a pesar de la Constitución de 1917, el federalismo en México ha sido un fino velo institucional en un sistema que se caracteriza por un control fuerte, centralizado y jerárquico, ejercido principalmente a través de la presidencia. Los actores políticos estatales y locales estaban ligados formalmente al centro, a través de lazos clientelares y familiares, incentivos económicos, lealtades partidistas y coerción. Bajo este sistema tradicional de control político, estaba la amenaza de que cualquier escándalo visible o una falta de disciplina sería gravemente castigada, terminando efectivamente con cualquier carrera política. Incluso los gobernadores estaban sujetos a un control estricto por parte del presidente, que los podía cambiar a voluntad.

Los historiadores nos recuerdan que los controles centralizados y jerárquicos nunca fueron realmente tan fuertes ni tan uniformes en todo el país, como el modelo convencional de las relaciones centro-periferia en México nos llevaría a pensar. En lugar de eso, el símil del “queso gruyer” es mucho más consistente con la evidencia histórica en lo referente al control político en México.¹³ Es cierto que unos estados y localidades han tenido mucha más autonomía frente al presidente y otras autoridades centrales que otros, al menos durante ciertos periodos

¹² Véase Richard R. Fagen y William S. Tuohy, *Power and Privilege in a Mexican City*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1972.

¹³ Lorenzo Meyer, “Un tema añejo siempre actual”, en Blanca Torres (ed.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986; Alan Knight, “Historical Continuities in Social Movements”, en Joe Foweraker y Ann L. Craig (eds.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 1990, pp. 78-102; Jeffrey W. Rubin, “Popular Mobilization and the Myth of State Corporatism”, en Joe Foweraker y Ann L. Craig (eds.), *op. cit.*, pp. 247-67; y Jeffrey W. Rubin, *Decentering the Regime: Ethnicity, Radicalism, and Democracy in Juchitán, México*, Durham, NC, Duke University Press, 1997.

históricos. Los *caudillos* sub-nacionales, como Francisco Múgica en Michoacán, José Guadalupe Zuno en Jalisco, Saturnino Cedillo en San Luis Potosí y Gonzalo N. Santos en la región de la Huasteca –para nombrar sólo unos cuantos que tuvieron el poder estatal y regional en el periodo posterior a 1930–, tenían claramente la capacidad para diseñar su propio curso de acción. Pero estos casos eran todavía excepcionales en el régimen posrevolucionario de subordinación a la capital de la república.

Hoy es evidente que el control presidencial centralizado se está rompiendo de una forma más generalizada. La ruptura comenzó en el periodo del presidente De la Madrid a principios de los años ochenta. Sus causas más directas fueron la creciente competencia en las elecciones locales y la crisis económica nacional que forzó al gobierno federal a realizar cambios importantes en el suministro de los servicios públicos. En 1983, el Partido Acción Nacional (PAN) empezó a ganar algunas de las elecciones municipales más competidas en los estados del norte, victorias de la oposición que De la Madrid decidió aceptar en un principio, hasta que una fuerte reacción dentro del PRI lo obligó a abandonar esta política. La conquista de las grandes ciudades del norte por parte de la oposición representó las primeras grietas en la estructura de control centralizado y jerárquico.

Incluso bajo Carlos Salinas –un presidente mucho más fuerte que De la Madrid, que utilizó todos los poderes metaconstitucionales de la presidencia mexicana, y que fue claramente el líder de su propio partido– el control político centralizado continuó debilitándose. Los líderes menores dentro del aparato del PRI ya no se alineaban automáticamente a todo lo que se dictaba desde el centro. Durante los tres primeros años de su gobierno, Salinas fue retado abiertamente por organizaciones estatales del PRI: Baja California (en 1989), Guanajuato (en

1991) y San Luis Potosí (también en 1991). Las organizaciones del PRI en esos estados habían sido derrotadas o habían sufrido fuertes reveses en las elecciones para gobernador, y estaban determinadas a hacer todo aquello que fuera necesario para evitar que los partidos de oposición conquistaran el gobierno estatal.

Salinas superó todos estos retos por medio de diversas tácticas, incluyendo las dimisiones forzosas de los nuevos gobernadores priistas elegidos en Guanajuato y San Luis Potosí. Salinas consiguió la aprobación internacional, en medios de comunicación, financieros y gubernamentales por sus acciones "democratizadoras"; pero estas intervenciones presidenciales directas en elecciones disputadas señalaban claramente que los puntos de ruptura en el sistema de control centralizado se estaban haciendo cada vez más grandes.

En 1994, el sucesor de Salinas, Ernesto Zedillo, adoptó una política estricta de no intervención en las contiendas electorales estatales y locales, como elemento central de su estrategia de mantener una "sana distancia" entre su gobierno y el aparato del PRI. Para algunos observadores, esta abdicación del papel tradicional del presidente, como el árbitro final y negociador de los resultados de las elecciones, era simplemente un reflejo de la aversión personal e inexperience de Zedillo en la política partidista. Otros lo vieron como una táctica para hacer progresar más rápidamente las pláticas multi-partidistas sobre la reforma del sistema electoral, que se reanudaron al principio del mandato de Zedillo, al preservar éste su neutralidad. Zedillo también se comprometió con el proyecto que él llamó "nuevo federalismo", un esfuerzo renovado por inyectar vida al sistema federal en México, al 1) incrementar las asignaciones del presupuesto federal para los gobiernos estatales; 2) aumentar los poderes estatales para conseguir ingresos en el ámbito local, a través de impuestos no liga-

dos a la propiedad; 3) reforzar la capacidad administrativa de los municipios; y 4) descentralizar aún más las funciones gubernamentales, especialmente en el área de la salud.

El compromiso de Zedillo de reavivar el federalismo se debió, en parte, a su propia convicción y, en parte, a una necesidad tanto fiscal como política. La crisis económica de 1994-1995 ejerció mucha presión sobre él para que ahondara en el proyecto de descentralización que había heredado de sus predecesores. De hecho, algunos analistas han argumentado que no tenía más alternativa que llevar a cabo una redistribución *de facto* del poder político y fiscal durante su mandato.¹⁴ Pero el riesgo obvio que presentaba el proyecto del "nuevo federalismo" de Zedillo era que los políticos del PRI estatales y locales, que no compartían sus objetivos de reforma política, podían tomarle la palabra.

RETOS DESDE LA PERIFERIA: CINCO CASOS

El sexenio de Zedillo ha estado marcado, de hecho, por una sucesión de conflictos extraordinarios entre el centro y la periferia, incluyendo en algunos casos el desafío abierto al presidente por parte de actores políticos estatales y locales. Los siguientes son algunos de los desafíos más graves para Zedillo desde la periferia.

Tabasco: violaciones a la ley en el financiamiento de la campaña de Roberto Madrazo

La rebelión del gobernador Roberto Madrazo de Tabasco contra el presidente Zedillo fue apoyada totalmente por

¹⁴ Peter M. Ward y Victoria E. Rodríguez, *op. cit.*

el bloque del PRI en el congreso del estado.¹⁵ Zedillo había llegado a un acuerdo, que fue ampliamente difundido, con el partido de la Revolución Democrática (PRD), el principal partido de oposición de la izquierda en México, para obligar a Madrazo a dejar el cargo, a cambio de la cooperación del PRD con el gobierno en el Congreso federal para sacar adelante una serie de cuestiones. De acuerdo con los documentos que salieron a la luz meses después de su elección, el gobernador Madrazo había gastado alrededor de 65 millones de dólares en su campaña –más de diez veces el límite legal–, en un estado cuya población es de 1.3 millones de habitantes. Sin embargo, Madrazo fue capaz de convencer a algunos elementos poderosos en el PRI nacional para que apoyaran su causa, y sus seguidores locales amenazaron con bloquear cualquier intento de la oposición de hacerse con el gobierno en Tabasco.

Después de un enfrentamiento que duró casi dos meses, Zedillo cedió. Las impugnaciones ante los tribunales por parte del PRD de Tabasco no pudieron hacer que Madrazo abandonara su cargo, y también fracasó un intento del PAN en 1998 para iniciar un juicio político contra él en el Congreso federal (la iniciativa del juicio político fue bloqueada por la fracción del PRI). Por primera vez desde los años treinta, un gobernador en funciones había desafiado abiertamente al presidente y había permanecido en el poder. De hecho, Madrazo fue uno de los contendientes principales para la nominación presidencial del PRI para el año 2000, y utilizó fondos del gobierno estatal para rea-

¹⁵ Véase Todd A. Eisenstadt, "Electoral Federalism or Abdication of Authority? Confrontation between the President and the PRI over Tabasco's Governorship", en Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Sub-national Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, CA, Centre for US-Mexican Studies, University of California-San Diego, 1999.

lizar una campaña de anuncios por televisión con el fin de crearse una imagen de eficiencia en la lucha contra el crimen y como arquitecto del crecimiento económico en Tabasco. Madrazo se posicionó para continuar como un negociador clave del poder en los ámbitos estatal y nacional.

Guerrero: violencia oficial con el gobernador Rubén Figueroa

El gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa, planteó otro tipo de desafío a Zedillo. Durante tres años, Figueroa dirigió una represión visible, brutal y sistemática en contra de campesinos disidentes y militantes del PRD en su estado, incluyendo la masacre de 17 campesinos desarmados cerca de la localidad llamada Aguas Blancas en 1995. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, un organismo autónomo, investigó dicha masacre y emitió una dura condena contra Figueroa, pero un fiscal especial estatal, que estaba totalmente controlado por el gobernador, lo absolvió de toda responsabilidad.

Finalmente Figueroa fue forzado a tomar una "licencia" en su cargo (en realidad, fue una cortina para ocultar su dimisión). Pero esto sólo ocurrió después de que una impresionante "bomba de tiempo" llegó a las manos de Zedillo: apareció un video en la televisión nacional e internacional, justo cuando se hizo evidente que Figueroa iba a ser exculpado por las autoridades estatales. El video mostraba en detalle cómo había ocurrido realmente la masacre de Aguas Blancas: los campesinos, aparentemente desarmados y acostados en un camión, reciben una ráfaga de armas automáticas disparadas por agentes de la policía estatal. Hasta ese momento, Zedillo había insistido en que su doctrina del "nuevo federalismo" impedía cualquier tipo de intervención presidencial en la situación de Guerrero. Pero una semana después de la difu-

sión del video, Zedillo le pidió a la Suprema Corte de Justicia que llevara a cabo su propia investigación sobre los sucesos de Aguas Blancas. La Corte determinó que Figueroa había falsificado evidencia para ocultar la masacre, aun cuando los jueces no pudieron encontrar pruebas directas de que él la había ordenado. Su informe fue entregado varias semanas después de que Figueroa negoció su salida del gobierno de la entidad.

Rubén Figueroa sigue siendo una figura muy influyente en la política de Guerrero. Ni él ni sus principales ayudantes fueron culpados por el caso de Aguas Blancas. En sus negociaciones con el secretario de Gobernación, Figueroa pudo vetar a cuatro aspirantes a la nominación de su partido para las elecciones de gobernador de 1999. Su candidato a sucederlo fue designado por el PRI y ganó, aunque por un margen muy estrecho.

Quintana Roo: el narcotráfico y el gobernador
Mario Villanueva

Otro tipo de desafío proveniente de los estados está ejemplificado por Mario Villanueva, el gobernador de Quintana Roo en el periodo 1993-1999. En la época reciente, Quintana Roo se ha convertido en uno de los puntos clave para el traslado de cocaína hacia los Estados Unidos. Varias investigaciones federales encontraron que Villanueva estaba claramente implicado en las operaciones de tráfico de drogas en su estado. Gobernó Quintana Roo casi como una caricatura del mandatario priista de viejo estilo, autoritario, manteniendo al congreso estatal, el sistema de policía y los medios de comunicación locales bajo un control muy estricto.

En la era "dorada" del presidencialismo mexicano, un gobernador acusado de actividades delictivas de una na-

turaleza no política, se convertía en un sujeto molesto para el régimen y era muy probable que el presidente lo obligara a dimitir rápidamente a su cargo. Pero el gobernador Villanueva lanzó una contraofensiva, demandando a las autoridades federales que mostraran la evidencia que habían encontrado en su contra, y acusando a los líderes nacionales del PRI de fomentar la oposición contra él en Quintana Roo. El presidente Zedillo pudo haber apoyado una iniciativa de la oposición en la Cámara de Diputados para someter a juicio político a Villanueva, con lo que se facilitaba el camino para formularle cargos de orden criminal, pero no lo hizo. En lugar de eso, mientras que el procurador general continuaba investigando sobre la implicación de Villanueva en el narcotráfico, Zedillo le permitió a éste continuar con su mandato. Adelantándose a su acusación por los delitos de narcotráfico, lavado de dinero y enriquecimiento ilícito, unos días antes de que finalizara su mandato, Villanueva se fugó de la capital del estado y se escondió en marzo de 1999. En el momento en que se escribe este artículo, un año después de su desaparición repentina, permanece prófugo de la justicia, aunque ha concedido entrevistas a periodistas en las que insiste que es inocente, que es una víctima de la persecución política de los líderes del PRI nacional.¹⁶ Puede haber muchos casos más de este tipo de desafío en el futuro, cuando los "narcopolíticos" y otros políticos en los ámbitos estatal y local, vinculados con el crimen organizado, pongan a prueba la capacidad y la resolución de los gobernantes nacionales para llevarlos ante la justicia.

¹⁶ Por ejemplo, Isabel Arvide, "Una noche en el aviario con Mario", México, *Milenio*, 13 de febrero de 2000.

Puebla: fraude electoral y manipulación política en la asignación de fondos federales por parte del gobernador Manuel Bartlett

El gobernador del estado de Puebla en el periodo 1993-1999, Manuel Bartlett, fue, en muchos casos, el retador más ingenioso, efectivo y consistente de la autoridad central durante el sexenio de Zedillo. Bartlett, líder prominente de la vieja guardia del PRI, fue secretario de Gobernación de línea dura bajo la presidencia Miguel de la Madrid. En este cargo, ganó su reputación como maestro de la manipulación de los resultados electorales. En noviembre de 1995, siendo gobernador de Puebla, Bartlett orquestó el cambio de resultados de las elecciones en un municipio pequeño pero estratégico desde el punto de vista económico, Huejotzingo. El primer resultado de la elección favorecía al PAN por 907 votos, pero después de que la autoridad electoral estatal —dominada por el gobernador Bartlett— revisara el recuento, el PRI fue declarado ganador por 28 votos. Este caso, aparentemente menor, de “alquimia electoral” al viejo estilo, se convirtió en importante porque el liderazgo nacional del PAN decidió usarlo como pretexto para abandonar las prácticas multipartidistas con las que se pretendía lograr mayores reformas políticas, mismas que el PAN boicoteó durante casi cuatro meses. Regresó a la mesa de negociaciones sólo cuando el alcalde priista de Huejotzingo fue obligado a dimitir, aparentemente bajo la presión del presidente Zedillo, y fue reemplazado por un panista.

Las trampas de Bartlett habían provocado serios problemas al presidente Zedillo, pero él nunca se vio en peligro de perder su puesto. A finales de 1997, declaró públicamente que quería ser el próximo candidato presidencial del PRI y pasó dos años haciendo una activa campaña para promover su nominación por todo el país, desafiando de nuevo a Zedillo y al ala tecnocrática del partido. A fin

de reforzar la maquinaria del PRI en Puebla en vistas de las siguientes elecciones (e indirectamente para promover su propia nominación presidencial), Bartlett diseñó una ley estatal que le permitía desviar una parte importante de los nuevos fondos aprobados en 1998 por el Congreso federal, de las ciudades controladas por el PAN a las zonas rurales, donde el PRI era mucho más fuerte. El secretario de Hacienda calificó la "Ley Bartlett" como una perversión de la doctrina del "nuevo federalismo" de Zedillo, pero pronto cambió de opinión y reafirmó la constitucionalidad de dicha ley; ésta permanece como un mecanismo legal para apoyar a las bases del PRI, aunque está pendiente una impugnación del PAN al respecto ante la Suprema Corte de Justicia. Este tipo de legislación estatal no sólo penaliza a los gobiernos controlados por la oposición en las áreas urbanas, sino que también les da a los gobernadores mayores poderes sobre los ingresos recaudados por el gobierno federal.

Chihuahua: la rebelión fiscal del gobernador Patricio Martínez

El estandarte del activismo subnacional en material fiscal ha sido enarbolado por el mandatario de Chihuahua, Patricio Martínez, quien fue elegido como gobernador en 1998, después de posicionarse como independiente en la primaria abierta para seleccionar al candidato del PRI en ese estado. Martínez ha llevado a la Secretaría de Hacienda a las cortes por privar a su entidad de los recursos que se hubieran recaudado con un impuesto estatal por concepto de legalización de autos introducidos de contrabando desde los Estados Unidos. Se estima que en Chihuahua había en 1999 alrededor de dos millones de autos de contrabando, muchos de los cuales son propiedad de emigrantes mexicanos, trabajadores temporales en los Estados Unidos.

La Secretaría de Hacienda se negó a reconocer el nuevo procedimiento estatal para la concesión de licencias y continuó confiscando los "autos chuecos". Las secretarías de Hacienda y Comercio amenazaron con retener los fondos federales destinados a Chihuahua y a otros estados que registraran ilegalmente los autos importados, bajo la premisa de que conceder licencias a este tipo de vehículos sería perjudicial para la industria automotriz mexicana.

Aunque ya algunos políticos estatales y locales habían insistido en su derecho a recaudar o utilizar los fondos recaudados en su jurisdicción, incluso sin la autorización del gobierno federal (por ejemplo, el alcalde de Ciudad Juárez, Chihuahua, fue brevemente encarcelado en 1995 por negarse a entregar al gobierno federal las cuotas recaudadas de las personas que cruzaban el puente internacional), el reto de Martínez tuvo resonancias mayores. Sentó las bases para que Ricardo Monreal, un ex priista que fue elegido gobernador de Zacatecas, candidato del PRD, formara una organización que representaba sus intereses y los de otros diez gobernadores para negociar con las autoridades federales.

El gobierno de la república respondió reformando la Ley de Coordinación Fiscal a fin de aumentar los fondos que se distribuyen a los gobiernos estatales, fondos que provienen de los impuestos federales por concepto de la venta de alcohol y tabaco; pero también canceló un programa especial que apoyaba a dichos gobiernos en el pago de algunas de sus deudas. Este programa de disminución de las deudas era muy importante para las entidades federativas, que en los últimos años habían necesitado pedir prestado fuertes sumas para equilibrar sus presupuestos y mantener los niveles de suministro de servicios públicos. La deuda total de los 32 estados mexicanos aumentó 80% de 1995-1998. Esto preparó un escenario donde existía una tensión creciente entre las autoridades

estatales y federales sobre la asignación de recursos y sobre el sistema impositivo, mismo que todavía está altamente centralizado. A pesar de la puesta en marcha de una significativa descentralización bajo los tres presidentes más recientes de México, 74% de los ingresos públicos totales permanecen bajo control federal.

Podemos, por tanto, extraer tres conclusiones tentativas a raíz de estos casos de conflicto centro-periferia en el sexenio de Zedillo. Primero, el gobierno de Zedillo se mostró muy reticente a tomar medidas que minaran a líderes clave en el ámbito estatal, al menos mientras fueran capaces de mantener su base de poder en sus feudos. Sólo cuando los abusos de poder se convertían en un problema demasiado grave para ser ignorado, se emprendía la aplicación de algún tipo de remedio. Segundo, no ha habido una estrategia presidencial consistente para tratar estos casos de desafío por parte de personalidades políticas de carácter subnacional. Durante la primera mitad de su gobierno, Zedillo prefería dejar estos asuntos en manos de la Suprema Corte de Justicia. Algunas veces esta estrategia fracasó, como cuando ciertos gobernadores o congresos estatales recalcitrantes ignoraban las decisiones de la Corte y no las acataban.¹⁷ Tercero, los grandes conflictos de interés entre el gobierno central y los actores políticos subnacionales han sido manejados de forma tímida e inconsistente por parte de Zedillo, lo que ha implicado una pérdida del control presidencial sobre los gobernadores y sobre el aparato del PRI estatal. El control de Zedillo sobre los mecanismos de poder fue muy débil des-

¹⁷ Véase Sara Schatz, "A Neo-Weberian Approach to Constitutional Courts in the Transition from Authoritarian Rule: The Mexican Case, 1994-97", *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 26, 1998, pp. 217-44.

de el inicio de su mandato. Al contrario de sus predecesores —especialmente Salinas—, Zedillo carecía del poder para remover a los gobernadores priistas fuertes, aunque sólo fuera por razones puramente políticas. Por tanto, los gobernadores ya no estaban para obedecer y servir al presidente al gusto de éste, lo que constituye un cambio fundamental en las relaciones centro-periferia.

En cada uno de los casos del conflicto centro-periferia que discutimos, hay evidencia de que las autoridades centrales mantenían algún tipo de poder en sus negociaciones con los líderes políticos subnacionales. Por ejemplo, mientras que Roberto Madrazo desafió claramente los esfuerzos presidenciales para destituirlo como gobernador, fue capaz de sobrevivir no sólo por el apoyo de los priistas tabasqueños, sino también porque contaba con algunos aliados clave dentro del gobierno federal y del PRI nacional. De hecho, fue la fracción del PRI en la Cámara de Diputados la que bloqueó los intentos de los partidos de oposición por remover a Madrazo a través de un juicio político. De manera similar, Rubén Figueroa ha continuado ejerciendo una influencia muy importante en la política de Guerrero, gracias a sus conexiones muy cercanas con el presidente Zedillo, que lo relevó de sus deberes como gobernador con aparente reticencia. De éste y otros casos citados (por ejemplo, la manipulación que hizo Manuel Bartlett de la asignación de fondos federales para reforzar la base del PRI en Puebla), no se puede deducir que los intereses básicos del presidente y de los gobernadores priistas “rebeldes” estaban necesariamente en conflicto. Sin embargo, el peso de la evidencia nos sugiere que, a partir de 1994, la erosión del dominio presidencial, que estaba altamente centralizado, ha facilitado a gobernadores y a otros actores subnacionales llevar a cabo acciones que implican un mayor riesgo de confrontación con las autoridades centrales, y que, actualmente, las presiones

ejercidas para contrarrestar estos movimientos son mucho más débiles.

CONCLUSIÓN: LA POLÍTICA SUBNACIONAL COMO UNA RESTRICCIÓN A LA DEMOCRATIZACIÓN

En la práctica, la doctrina de la "sana distancia" de Zedillo se interpretó como una invitación a los líderes estatales y locales del PRI a luchar por sus propias agendas políticas e intereses. Carlos Salinas dijo una vez: "descentralizar no es crear pequeñas repúblicas", pero eso es lo que ha pasado en ciertas partes del país. Con un presidente preocupado por la política macroeconómica, y que parece cada vez menos capaz de controlar lo que ocurre en los espacios políticos estatales y locales (incluso cuando quería hacerlo), los actores políticos subnacionales han estado ejerciendo una mayor autonomía en sus dominios, mayor que en cualquier otro momento desde los años veinte y principios de los treinta. Algunos de estos actores políticos tienen claras tendencias democráticas, otros son francamente autoritarios en cuanto a sus diseños, y las credenciales políticas de muchos otros son ambiguas.

El peor escenario posible que surge de la dispersión del poder que experimenta México en la actualidad es aquel en el que, en vez de establecerse las bases para una transición democrática amplia e irreversible en todos los ámbitos, se produce una fragmentación del sistema presidencialista, tradicional y centralizado; una "colcha de retazos" de espacios políticos plurales y cada vez más competitivos, en donde las fuerzas a favor de la democracia se consoliden en yuxtaposición con enclaves autoritarios, en donde los "dinosaurios" sobrevivientes del aparato de gobierno del PRI puedan resistir las presiones locales y supralocales a favor de la democratización.

El sistema de elecciones primarias abiertas, recientemente instituido por el PRI para seleccionar a su candidato a la presidencia —el candidato debe ganar la mayoría de votos en el mayor número de los 300 distritos electorales para obtener la nominación presidencial—, hace que este escenario que proyectamos sea más probable. Este sistema va a reforzar inevitablemente a las élites en la provincia, pues se van a ver cortejadas tanto por los demócratas comprometidos como por los autócratas que aspiren a la nominación del PRI, de tal forma que puedan conseguir el suficiente número de votos en los distritos electorales que aquéllas controlan. La estructura de poder del PRI se hará más territorial, hasta el punto en que incluso los más ardientes abogados de la “descorporativización” (quitar el énfasis en las organizaciones sectoriales del partido, organizaciones de campesinos, trabajadores urbanos, etc., a favor de organizaciones políticas con base territorial) no hubieran podido imaginarlo.

Tanto el PAN como el PRD continúan buscando mayores transferencias de fondos de la federación hacia las haciendas estatales y municipales. Las fórmulas de asignación de recursos han cambiado casi anualmente. Pero en el contexto actual de un mandato presidencial muy debilitado y de desintegración de la disciplina priista, el lado oscuro de la descentralización fiscal es cada vez más evidente. ¿Cuáles serán las últimas consecuencias de dar cada vez mayores recursos federales, y mayor autoridad para recaudar impuestos localmente, a políticos cuyas conexiones y obligaciones con el centro son cada vez más tenues?

Esto apunta al verdadero dilema de los democratizadores en México: ¿cómo lograr una mayor desconcentración del poder político y una descentralización fiscal más profunda sin que ello implique el fortalecimiento de las élites autoritarias de la periferia? En México, como en el

resto del Tercer Mundo, es necesario que exista un contexto sociopolítico que apoye la descentralización para que ésta pueda dar los resultados que se esperan en cuanto a eficacia y responsabilidad del gobierno.¹⁸ Como mínimo, un archipiélago subnacional autoritario en México podría frustrar los esfuerzos por reducir la desigualdad en la distribución de la riqueza (tanto entre las regiones como interpersonalmente), que es el obstáculo fundamental al que se enfrenta México para lograr la consolidación de la democracia.

Sería muy tentador considerar los enclaves autoritarios subnacionales como un fenómeno temporal, como los bastiones de segregación racial y marginalización económica en el sur de los Estados Unidos durante los años cincuenta y sesenta, los que fueron abolidos gracias al movimiento a favor de los derechos civiles. Pero la analogía histórica es defectuosa, principalmente porque tres presidentes consecutivos en los Estados Unidos –Eisenhower, Kennedy y Johnson– tenían la voluntad y la capacidad para atacar ese problema, y se enfrentaron con los gobernadores retrógrados de ciertos estados y con los guardianes locales del viejo orden, por medio de disposiciones del Ejecutivo, órdenes judiciales y una legislación radical a favor de los derechos civiles que fue aprobada a petición del presidente Johnson.

También en México se va a necesitar la intervención continua y decidida de los actores políticos centrales para

¹⁸ Para mayor evidencia sobre el caso mexicano, Jonathan Fox y Josefina Aranda, *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*, La Jolla, CA, Centre for US-Mexican Studies, University of California-San Diego, 1996. Una comparación con India, Bangladesh, Ghana y Costa de Marfil, en Richard C. Crook y James Manor, *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

disminuir la capacidad de los regímenes autoritarios subnacionales que quieran frustrar las reformas democratizadoras y redistributivas. Los activistas de base a favor de la democracia no pueden esperar de manera realista acabar con estos regímenes sin el apoyo y la protección del exterior. De hecho, la analogía con los Estados Unidos enfatiza la cuestión, no resuelta, de cómo el mandato presidencial en México necesita reformarse para satisfacer las demandas de un sistema democrático más plural, así como para enfrentar los retos de la consolidación democrática.

Este problema será aún más apremiante bajo un gobierno surgido de la oposición, comandado por el candidato presidencial panista, Vicente Fox. Algunos de los políticos más pragmáticos, que se denominan neopanistas (en comparación con los líderes de la vieja guardia, ideológicamente más puros, que controlan el aparato del PAN nacional) y que están asociados con Fox, achacan la cada vez mayor importancia de los feudos subnacionales al declive del presidencialismo durante el mandato de Zedillo, y a la mayor debilidad de los controles políticos. Con una presidencia debilitada, argumentan, no hay ningún elemento disuasivo para los actores subnacionales, por lo que éstos se encuentran a merced de quien necesite de sus servicios, llenando el vacío político que deja un presidente reticente.

A pesar de la propia retórica anticentralista de su partido, Fox parece más dispuesto a reafirmar un mandato presidencial fuerte. Esta postura le llevaría a claros enfrentamientos con algunos de los gobernadores estatales priistas que van a permanecer en el poder, al menos durante la primera parte del periodo de Fox. Las tensiones aumentarán entre los gobernadores cuyo interés principal es mantener el control en sus feudos y un presidente cuya agenda incluye un cambio radical en el sistema de educación pública, la ruptura de lazos entre la clase polí-

tica y el sistema judicial por medio de la elección popular de los jueces, y otras medidas que van a alterar los acuerdos políticos tradicionales que existían en México en los ámbitos estatal y local. Las consecuencias podrían ser fascinantes.

9. TIPOS DE TRANSICIÓN: UN ESTUDIO COMPARATIVO DE ESPAÑA Y MÉXICO

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz*

En la literatura sobre democratización hay modelos generales que explican la transición del autoritarismo a la democracia, pero son pocos los estudios comparativos que se proponen comprender los mecanismos comunes, en especial los procesos de movilización y competencia, que se observan en casos aparentemente polares como los de España y México. Este artículo estudia los caminos seguidos por estos dos países en sus procesos de transición.

Para explicar el resurgimiento de un régimen democrático en España, algunos analistas han enfatizado el cálculo racional de las élites¹ o bien las transformaciones sufridas

* Agradezco los comentarios a una primera versión de este trabajo de: María Celia Toro, Rafael Segovia, Soledad Loaeza, Rogelio Hernández y Martha Elena Venier, de El Colegio de México; Todd Eisenstadt, de New Hampshire University; Andrew Arato, José Casanova, Anna Paretscaya y Diego Sánchez, de la New School University. También agradezco las sugerencias de Charles Tilly, Jean Strejan, Salvador Sandoval, Elke Zue y Scott Martin, del seminario de *Contentious Politics* de *Columbia University*. Por último, quiero agradecer el consejo y apoyo de Estrella Carmen Espiña Troitiño. Por supuesto, todos los errores son responsabilidad mía.

¹ Josep Colomer, *Game Theory and the Transition to Democracy: the Spanish Model*, Bookfield, V.T., Edward Elgar, 1995.

por la sociedad civil en los años cincuenta y sesenta.² Considero que ambas visiones (una centrada en las élites y otra en la sociedad) son incompletas. En vez de destacar el papel de las élites o las clases sociales, propongo que la interacción dinámica del Estado autoritario y la sociedad es la que explica el resultado de la transición democrática, y que dicha interacción está mediada por los partidos políticos, como organizaciones que integran y movilizan las demandas de los grupos no establecidos.

- Mis argumentos centrales son: primero, que para entender el fenómeno de la democratización es esencial examinar los procesos de contienda-movilización desde abajo que preceden a la democracia. En segundo lugar, que el grado de institucionalización de los regímenes autoritarios es una variable fundamental para explicar por qué hay resultados tan diferentes en los casos de democratización. Tercero, que este grado de institucionalización también nos ayuda a entender la fuerza o debilidad de las élites autoritarias, y que el proceso de contienda-movilización está ligado a la organización de los partidos políticos opositores, actores trascendentales en el proceso de democratización.

- Para comprender la transición en España es indispensable estudiar la historia de la movilización que llevaron a cabo diversos actores de la sociedad civil: obreros, estudiantes, partidos políticos. El menor grado de institucionalización del régimen franquista, comparado con el mexicano, permitió a los gobernantes españoles desmantelar fácilmente sus instituciones. En este ensayo mostraré que también ha habido una larga historia de contienda-movilización que antecede a la transición mexicana, pero, contrariamente a lo ocurrido en España, aquí el régimen

² Víctor Pérez Díaz, *España puesta a prueba, 1976-1996*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.

autoritario ha sido capaz de cooptar y reprimir los movimientos tanto estudiantiles como obreros. Este proceso de cooptación y represión selectiva, vinculado a un mayor grado de institucionalización del régimen autoritario, ayuda a explicar lo difícil de la transición mexicana y su carácter prolongado. Debido a los límites institucionales del movimiento obrero en México, en las últimas dos décadas, el proceso de contienda-movilización ha tenido la arena electoral como el terreno central de la transición. Por último, sostengo que, mientras en España los partidos políticos de oposición, en particular el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), fueron capaces de convertirse en una alternativa de gobierno, en México, la estructura y la fuerza del régimen limitaron las posibilidades de la alternancia hasta el 2 de julio de 2000 y, de manera más general, de la transformación completa del régimen autoritario en una democracia competitiva e incluyente.

CAMINOS A LA DEMOCRACIA:³

ESPAÑA Y MÉXICO EN UN CONTEXTO MÁS AMPLIO

En “Dinámica de los regímenes democráticos”, Richard Rose⁴ utilizó dos variables: presión principal (interna o externa) y tiempo (gradual o abrupta), para distinguir cuatro caminos hacia la democracia:

³ Hay muchas definiciones de democracia, pero en este ensayo, siguiendo a McAdam, Tarrow y Tilly, la definiré como un régimen “de consulta protegida”. Para una discusión sobre el concepto de democracia véase Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, “Introducción”, en esta misma obra.

⁴ En Jack Hayward y Edward C. Page (eds.), *Governing the New Europe*, Durham, Duke University Press, 1995, p. 74.

CUADRO 1
Tipos de transición

		<i>Presión principal</i>	
		<i>Interna</i>	<i>Externa</i>
<i>Tiempo</i>	Gradual	Evolución (e.g., Gran Bretaña, Suecia), ¿México?	Tutelar (imperio benigno, India)
	Abrupta	Régimen vacío (e.g., Portugal, Grecia, V. República Francesa) España	Derrota y ocupación (e. g., Alemania) Liberación (e.g., IV. República Francesa, Europa del Este)

Fuente: Richard Rose, "Dynamics of Democratic Regimes", en Jack Hayward y Edward C. Page, (eds.), *op. cit.*, p. 74.

• Para clasificar la transición de México y España con las categorías de Rose, se podría argüir que la española es un caso de transición abrupta, cuya presión principal fue interna, mientras que la mexicana ha sido una transición gradual, aunque su presión principal también es interna. Estas categorías, que nos ayudan a ilustrar los caminos hacia la democracia, al mismo tiempo esconden mecanismos recurrentes en los procesos de transición. Una mirada más aguda a las historias de democratización nos ayudará a entender por qué estos países han tomado rutas diferentes y cuáles son los mecanismos que están detrás de la democratización.

¿Por qué estudiar los casos de España y México?

A principios de los años setenta, México y España, por distintas razones, eran ejemplos de lo que Juan Linz definió

como sistemas políticos autoritarios. No eran regímenes totalitarios, tampoco democracias, sino sistemas de pluralismo limitado. Pero, mientras que el régimen franquista fue el resultado de la derrota de las fuerzas republicanas durante la Guerra Civil española, el mexicano se originó en la Revolución social de 1910, a la cual siguió un proceso de institucionalización del régimen autoritario posrevolucionario, la formación de un sistema presidencial centralizado y un partido político hegemónico.

Observadores internos y externos han tenido problemas para clasificar el sistema político mexicano. Desde 1920 ha habido elecciones generales regulares en México, pero hasta muy recientemente fueron "elecciones sin alternativa".⁵ Para algunos autores, México era una democracia, tal vez poco común, pero una democracia; para otros, como Robert Scott o Robert Dahl,⁶ era un régimen en transición. Sin embargo, en 1968, la masacre de los estudiantes en la plaza de Tlatelolco hizo evidente que el sistema mexicano no era un sistema de "consulta protegida". Desde 1968, la mayoría de los estudios sobre el sistema político mexicano lo han catalogado como un régimen autoritario.⁷

⁵ Guy Hermet *et al.*, *Elections without Choice*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1978.

⁶ Robert Scott, *Mexican Government in Transition*, Urbana, University of Illinois Press, 1964; Robert A. Dahl, *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1971.

⁷ Véanse, para la definición de régimen autoritario y los subtipos de regímenes autoritarios, Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, *Handbook of Political Science: Macropolitical Theory*, vol. 3, Reading, Mass., Addison Wesley Publishing Company, 1975; Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1975.

• Una razón para comparar España y México es que los suyos son casos cruciales de transiciones pactada y prolongada, respectivamente. A primera vista, difícilmente se podría pensar en dos procesos de democratización más distintos que el que tuvo lugar en España, entre 1973 y 1982, y el que está ocurriendo en México. La transición española ha sido caracterizada como una transición pactada abrupta, en la cual las élites gobernantes desempeñaron el papel principal al proponer la Ley para la Reforma Política en 1976, y permitir la celebración de las primeras elecciones generales en 1977. En comparación, la mexicana ha sido caracterizada como una transición prolongada no pactada, que ha ocurrido a través de más de 30 años, un largo proceso de lucha y de reformas incompletas del régimen político, en el cual la coalición gobernante, en vez de construir nuevas reglas del juego que hagan posible una transición, ha peleado una "guerra de trincheras" contra los partidos de oposición.⁸

• Si comparamos los dos países en 1975, vemos que el sistema mexicano parecía estar en una etapa más avanzada en cuanto a libertades políticas y civiles: había elecciones, siempre hubo distintos partidos políticos, los sindicatos eran legales, había alguna libertad de prensa. En España los partidos políticos estaban prohibidos desde 1939, los sindicatos eran ilegales y no existía protección real contra las acciones arbitrarias del gobierno. Hubo un proceso tímido de liberalización política en 1966, el cual aumentó la libertad de prensa, pero, en 1969, el gobierno de Carro Blanco decidió detenerlo e incrementar la represión. Después de la muerte de Franco, en 1975, los cambios en España se acelerarían; la reforma política propuesta por

⁸ Todd Eisenstadt, "¿Remansos en la tercera ola? Situando las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización", cap. 3, en esta misma obra.

Suárez, en 1976, construiría el marco legal mínimo que permitió celebrar las primeras elecciones generales en 1977 y, más tarde, el Parlamento electo elaboró la nueva Constitución que fue aprobada en 1978. En 1982, la oposición, dirigida por los socialistas, ganaría la mayoría en el Parlamento, gracias a lo cual los "perdedores" históricos de la Guerra Civil volverían al poder. En México también ha habido cambios; en 1977, siguiendo una larga tradición de reformismo electoral (1946, 1963, 1973), se expidió una nueva ley en la materia que abrió más espacios a los partidos, de oposición, pero esta reforma, como las previas y subsecuentes, sería sólo parcial. En las páginas siguientes intentaré dar alguna respuesta a este enigma.

Al seleccionar estos dos casos distintos de democratización, intento alcanzar dos fines relacionados entre sí. Primero, ver qué aspectos coinciden en procesos de democratización diferentes y, segundo, hacer avanzar dos argumentos teóricos: a) que un mayor grado de institucionalización del régimen autoritario hace que el proceso de democratización sea más lento y más complicado que cuando el grado de institucionalización es menor, y b) que, para entender los resultados de los procesos de transición, es esencial ir más allá de los modelos elitistas y estudiar los procesos de movilización y a los actores involucrados en dicha movilización, *i. e.*, los trabajadores, los estudiantes, las asociaciones cívicas y los partidos políticos.

El grado de institucionalización⁹ del régimen autorita-

⁹ "Institucionalización designa el paso de un partido de un sistema de solidaridad orientado a la realización de sus fines oficiales [...] a un sistema de intereses orientado hacia su propia supervivencia...", pp. 18-19. "El grado de institucionalización puede ser medido con dos escalas: 1) el grado de autonomía de la organización *vis a vis* su ambiente y 2) su grado de 'sistematización', *i. e.* el grado de independencia de sus distintos sectores internos.", p. 55. Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

rio mexicano, mediante un partido político, es una variable clave para entender los distintos resultados que se observan en España y México. Las características institucionales del régimen autoritario mexicano –con un partido político fuerte capaz de organizar y competir en las elecciones y controlar importantes sectores de la sociedad a través de su estructura corporativa, como el Partido Revolucionario Institucional (PRI)– ayudan a explicar su permanencia. En España, Franco nunca desarrolló el marco institucional que mantendría al sistema de poder autoritario, ni un partido capaz de dar continuidad al franquismo después de Franco. En México no es un líder carismático ni un “caudillo” quien sostiene el régimen autoritario, sino un partido político altamente institucionalizado y entrelazado con el Estado.

• Otro factor que ayuda a explicar las diferencias en ambos procesos de transición es la fuerza o debilidad de la oposición. Como afirma Sartori, un partido cobra importancia cuando puede formar un gobierno, ser parte de una coalición gobernante o tiene poder de chantaje.¹⁰ Por tanto, un partido será más fuerte mientras mayor sea su capacidad para formar un gobierno o para chantajear. Aun cuando los partidos políticos de oposición en España no tenían una presencia nacional, a excepción del Partido Comunista (PCE), debido a la represión del Estado autoritario, para mediados de los años setenta, tenían un programa de reforma claro y habían sido capaces de unificarse alrededor de la Coordinación Democrática.¹¹ Co-

¹⁰ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 1976.

¹¹ La Coordinación Democrática o “Platajunta” fue el resultado de la unificación de la Junta Democrática formada por el Partido Comunista de España (PCE), el Partido del Trabajo de España (PTE), el Partido Socialista Popular (PSP) y Comisiones Obreras (CCOO), y la

mo veremos, el PSOE, a través de un importante proceso de transformación, se convirtió en el partido hegemónico de la izquierda con una gran capacidad para gobernar. Mientras que el PSOE ganó la hegemonía en la izquierda, hubo un proceso paralelo de desintegración de la Unión de Centro Democrático (UCD), la coalición gobernante dirigida por Suárez. En México, el mantenimiento del PRI en el centro del sistema político y el carácter bipolar de la oposición habían reducido, hasta el 2 de julio de 2000, las posibilidades de una transición a través de la alternancia en el poder. México ha sido gobernado durante 71 años por el PRI y sus antecesores: Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Nacional Revolucionario (PNR). Después de una larga serie de reformas electorales (1963, 1973, 1977, 1986, 1990-1991, 1993-1994 y 1996), el votante mexicano tiene hoy mayor libertad, gracias no sólo a estas reformas, sino también a que los partidos políticos de oposición y varias organizaciones civiles tienen capacidad para vigilar el proceso electoral. Pero los resultados electorales de 1994 mostraron que el apoyo electoral con que contaba el PRI seguía siendo impresionante (alrededor de 50 por ciento).

ESPAÑA: EL MITO DE LA TRANSICIÓN PACTADA

Como afirmé arriba, la transición española, según sus principales analistas, fue resultado de un pacto entre las élites y su proceso no fue violento. Esta visión no es falsa,

Plataforma de Convergencia Democrática, formada a su vez por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Izquierda Democrática (ID), la Unión Socialista Democrática (USD), la Organización Revolucionaria de los Trabajadores (ORT), la Unión General de Trabajadores (UGT) y el Movimiento Comunista de España (MCE), entre otros.

pero sí parcial. Una breve revisión histórica nos hará ver la complejidad de la transición española y la debilidad de un modelo puramente elitista.

- En España hubo un aumento creciente en las movilizaciones de la sociedad civil, dirigida por las organizaciones de trabajadores y estudiantes, durante los años cincuenta y sesenta, y coordinada alrededor de los partidos políticos de oposición, en los años setenta.

El movimiento estudiantil en España

José María Maravall distingue tres etapas en el desarrollo de dicho movimiento: la primera de ellas va de mediados de los cincuenta a principios de los sesenta. En octubre de 1955, la muerte de Ortega y Gasset y su funeral fueron una ocasión propicia para que los estudiantes mostraran su descontento. La expresión de ideas radicales, a raíz de la muerte de Ortega y Gasset, llevó a la prohibición de un congreso nacional de escritores jóvenes que iba a celebrarse en noviembre y al arresto de sus organizadores. Dos meses más tarde, en febrero de 1956, se entregó un manifiesto, firmado por cientos de estudiantes, al presidente del Sindicato Español Universitario (SEU, la organización vertical de estudiantes establecida por el régimen), en el que se demandaba la democratización del mismo SEU y la celebración de un congreso nacional de estudiantes. Las elecciones estudiantiles fueron invalidadas por el gobierno y los estudiantes ocuparon las oficinas del SEU en las facultades de Derecho, Economía y Ciencia Política. Hubo varios enfrentamientos entre grupos falangistas y estudiantes, en uno de los cuales uno de aquéllos fue herido y la Falange amenazó con ejecutar a cien intelectuales. Las universidades fueron cerradas por dos semanas, se arrestó a muchos estudiantes y tanto el ministro de

Educación (Ruiz Giménez) como el del Movimiento fueron cesados.¹²

Las tres organizaciones estudiantiles más importantes en esta etapa fueron: una integrada por estudiantes comunistas (el ECM); la Nueva Izquierda Universitaria (NIU), vinculada al Frente de Liberación Popular (FLP), y la Agrupación Socialista Universitaria (ASU), que después se unió a las juventudes del PSOE. Estas tres organizaciones integraron un comité de coordinación universitaria en 1958, e intentaron organizar una huelga general en 1959, que fracasó. La represión del gobierno de 1958 a 1960 llevó a que muchos de los militantes fueran arrestados y encarcelados.¹³

La segunda etapa va de 1960 a 1965. En 1961 se organizó la Federación Universitaria Democrática Española (FUDE), detrás de la cual estaban el FLP, el PCE y el PSOE. Intentaba ser una organización de masas, una alternativa al SEU. En 1962 hubo una nueva ola de huelgas en Asturias, el País Vasco, Madrid, Cataluña, Valencia y Andalucía. La FUDE movilizó a los estudiantes en apoyo a los obreros.

En diciembre de 1963, la FUDE cubría nueve de los doce distritos universitarios: Madrid, Barcelona, Bilbao, Granada, Oviedo, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza. El movimiento universitario demandó la desaparición del SEU, lo cual se logró en 1965. En febrero de 1965, se organizaron en la Universidad de Madrid una serie de conferencias con el tema de "La paz verdadera". Dichas conferencias fueron prohibidas. Como protesta se formó una nueva asamblea de estudiantes, que demandó la libertad de asociación y expresión, así como la amnis-

¹² José María Maravall, *Dictatorship and Political Dissent*, Londres, Cambridge University Press, 1978, p. 103.

¹³ *Ibid.*, p. 104.

tía, y declaró su solidaridad con el movimiento obrero.¹⁴ Estas mismas peticiones serían la columna vertebral de las demandas de los partidos políticos durante la transición.

La tercera etapa fue de abierta participación política y de un mayor radicalismo, también fue una etapa de unión entre los movimientos estudiantil y obrero. En el verano de 1966, en las universidades de Madrid y Barcelona se llevaron a cabo una serie de manifestaciones de solidaridad con las huelgas en Madrid, Barcelona, Asturias y el País Vasco. El 27 de enero de 1967 los estudiantes de la Universidad de Madrid se unieron a una manifestación de más de 30 000 obreros organizada por Comisiones Obreras (CCOO, la organización sindical ligada al PCE). “A partir de entonces las manifestaciones de obreros y estudiantes fueron frecuentes. Conforme el movimiento estudiantil se hizo más visible, la represión aumentó. Entre agosto de 1968 y diciembre de 1970 se declararon tres estados de emergencia y la policía ocupó las facultades. Los representantes de los estudiantes fueron arrestados.”¹⁵

• Como afirma Maravall, “...en los últimos años del régimen las organizaciones democráticas de estudiantes —primero la FUDE y después la SDE— perdieron importancia hasta que desaparecieron. Los partidos políticos clandestinos tenían estrategias políticas globales que no incluían la presencia de un sindicato de estudiantes y que concebían a la universidad como una plataforma instrumental para la lucha anti-fascista”.¹⁶ Sin embargo, está claro que el movimiento estudiantil fue clave para la formación del programa político de la oposición y para el desarrollo de una conciencia nacional sobre la necesidad de un cambio radical en el régimen. Además, algunos de

¹⁴ *Ibid.*, p. 109.

¹⁵ *Ibid.*, p. 116.

¹⁶ *Ibid.*, p. 117.

los estudiantes se convertirían en los políticos profesionales que formaron la nueva clase política española.

El asesinato de Carrero Blanco y la creciente movilización de trabajadores

- Varios autores consideran la muerte de Franco como el punto inicial del proceso de transición a la democracia; sin embargo, no es la muerte de Franco, sino el asesinato de Luis Carrero Blanco, presidente del gobierno, a manos de un comando de ETA, el momento que marca dicho inicio. El asesinato del almirante Carrero Blanco en diciembre de 1973 significó un tremendo golpe para las posibilidades de continuidad del régimen franquista.¹⁷

Entre 1969 y 1973, el gobierno controlado por Carrero Blanco y los tecnócratas del Opus Dei aumentó la represión: 500 líderes sindicales fueron arrestados, 24818 trabajadores fueron despedidos por razones políticas, aproximadamente dos mil representantes de trabajadores perdieron sus trabajos y se decretaron tres estados de emergencia.¹⁸ Pero Carrero fracasaría. "La represión no funcionaba. La policía ocupaba los recintos universitarios pero los estudiantes continuaban organizando revueltas."¹⁹ En el caso de los trabajadores, la estrategia de CCOO de infiltrarse en los sindicatos verticales y controlarlos había sido muy exitosa, pues dio a aquéllos una enorme capacidad de movilización.

¹⁷ Raymond Carr, "El fracaso del almirante", en Carlos Juliá *et al.*, *Memoria de la transición*, Madrid, Taurus, 1996, p. 33.

¹⁸ José María Maravall y Julián Santamaría, "Political Change in Spain and the Prospects for Democracy", en Guillermo O' Donnell *et al.*, *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 78-79.

¹⁹ Raymond Carr, *op. cit.*, p. 33.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, tanto el número de disputas laborales como el número de horas perdidas por huelgas aumentaron rápidamente de 1973 a 1976. Las huelgas "económicas" se convertían de pronto en huelgas políticas y la represión generaba aún más movilizaciones.

CUADRO 2
Huelgas en España, 1973-1976

Años	Número de disputas	Número de horas perdidas por huelgas
1973	931	8 649 265
1974	2 290	13 989 557
1975	3 156	14 521 901
1976 (primeros tres meses)	—	50 000 000 (estimado)

Fuente: José María Maravall, *Dictatorship and Political Dissent*, Londres, Cambridge University Press, 1978, p. 33.

La crisis de sucesión y la formación de la alternativa democrática

A la muerte de Franco, el 20 de noviembre de 1975, el rey Juan Carlos nombró a Arias Navarro presidente del gobierno. El breve periodo de Arias Navarro es muy importante para entender el proceso de transición. Para Nancy Bermeo, "los pactos entre las élites fueron claves en la democratización de España, pero estos pactos fueron forjados en una situación en la que el extremismo y la moderación existían simultáneamente".²⁰ Esta situación de incertidumbre y la creciente movilización llevarían a las elecciones de 1977.

²⁰ Nancy Bermeo, "Myths of Moderation: Confrontation and Conflict during Democratic Transitions", *Comparative Politics*, abril de 1997, p. 309.

El año de 1976 fue de violencia y constantes movilizaciones. El golpe de ETA contra Carrero Blanco demostró la capacidad del grupo terrorista frente al Estado. Entre 1973 y 1977, más de cien personas fueron asesinadas en atentados terroristas y esta violencia se incrementó; entre 1977 y 1981, más de 300 personas murieron víctimas del terrorismo. Si bien la mayoría de los vascos no apoyaban la violencia de ETA, sí se oponían al Estado central. Dos terceras partes de la población vasca se movilizó contra la represión de la policía y, el 3 de marzo de 1976, cinco trabajadores fueron asesinados cuando la policía disparó sobre los manifestantes en Vitoria. Como protesta, se declaró una huelga general en el País Vasco; huelgas, manifestaciones violentas y marchas de protesta se extendieron por todo el país.

- Pocos días antes de la proclamación del Rey, en Madrid había 25 000 obreros metalúrgicos en huelga y las minas asturianas estaban cerradas. El 5 de enero estalló la huelga de los trabajadores del metro, después la de los carteros, la de los trabajadores de la Telefónica, la de los ferrocarrileros y otros cientos de conflictos. Los paros y las manifestaciones siguieron aumentando. Las empresas más importantes del país, como Ensidesa, Hunosa, Standard Eléctrica y Motor Ibérica estuvieron en huelga durante meses. En 1976, más de 3.6 millones de obreros participaron en huelgas, afectando los principales centros industriales y los servicios públicos en Madrid y Barcelona.²¹

La amnistía decretada después de la coronación de Juan Carlos I no incluyó a los dirigentes comunistas encarcelados, que en su mayor parte continuaron en prisión. El indulto de noviembre fue recibido como una

²¹ Véase José María Maravall, *op. cit.*, cap. 4, y Nancy Bermeo, *op. cit.*, p. 308.

afrenta por la oposición democrática, que rechazaba la coronación de Juan Carlos. La demanda a favor de una amnistía más amplia fue la principal en las manifestaciones de la oposición.

La movilización en España no fue únicamente de sindicalistas. Ramón Adell ha demostrado que tan sólo en Madrid, durante el periodo de Arias Navarro, que va del 3 de noviembre de 1975 al 6 de julio de 1976, hubo 123 actos que involucraron a estudiantes, el movimiento vecinal y a cuantos exigían la amnistía para los presos políticos. Adell señala que es muy interesante observar cómo la movilización por parte de los partidos políticos es particularmente intensa durante el gobierno de Arias Navarro. De acuerdo con sus datos, tan sólo en Madrid participaron más de 489 000 personas en diversas manifestaciones durante ese periodo.²²

- El Congreso de Suresnes de octubre de 1974, en donde el equipo encabezado por Felipe González ganó la Secretaría General del PSOE, le dio a éste nueva fuerza en España. En el verano de 1974 se formó en París la Junta Democrática, constituida por el PCE, CCOO, el Partido Socialista Popular (PSP) dirigido por Tierno Galván, varios partidos pequeños y algunas personalidades. Un año más tarde se formó la Plataforma Democrática, encabezada por el PSOE, los socialdemócratas, los demócratas cristianos, el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y algunos partidos pequeños.

- El 26 de marzo de 1976 nace la Coordinación Democrática, la "Platajunta", formada por la unión de la Plataforma y la Junta Democrática, con un programa común

²² Ramón Adell, "El estudio de la movilización, como indicador de participación sociopolítica: parámetros analíticos y significado", ponencia presentada en el VI Congreso Español de Sociología, Lá Coruña, España, septiembre de 1998, pp. 21-23.

de "ruptura democrática", que incluía: la formación de un gobierno provisional, el llamado a una elección general para elegir un Congreso constituyente que decidiría el futuro institucional del país, el restablecimiento de las libertades democráticas y la amnistía general a los presos políticos.

• La incapacidad de Arias Navarro para llevar adelante un proceso de reforma política y la presión en la calle condujeron a su renuncia. Adolfo Suárez, el sucesor de Arias Navarro, se encontró con una sociedad movilizad y en donde las posibilidades de sobrevivir dependían de la rapidez de la reforma. La oposición vio el nombramiento de Suárez como un gran error, ya que por haber sido dirigente del Movimiento se le veía como un hombre ligado al antiguo régimen. Sin embargo, el 6 de julio, después de jurar ante el Rey el cargo de presidente, Suárez se dirigió por televisión a los españoles y dijo: "Si la sociedad española aspira a una normalización democrática, vamos a tratar de conseguirla [...] Hace pocos días en las Cortes afirmé, y repito ahora, que tenemos que elevar a la categoría política de normal lo que a nivel de la calle es simplemente normal."²³

• El discurso de Suárez fue el reconocimiento a la acción política de los sindicatos, las organizaciones de estudiantes y los partidos políticos, hasta entonces todos ellos considerados ilegales. La diferencia central con el programa de la oposición consistió en que, en vez de un gobierno provisional, sería el gobierno de Suárez el que iniciara el desmantelamiento de las instituciones franquistas. Como es evidente, la Ley para la Reforma Política no fue la graciosa concesión de las élites, sino la respuesta a las demandas de una sociedad movilizad.

²³ Adolfo Suárez, *Fue posible la concordia*, Madrid, Espasa, 1996, p. 22.

• José Casanova sostiene que, en el proceso de “liberación” de las instituciones autoritarias en España, debemos distinguir dos etapas; la primera “tuvo lugar como una negociación entre las fuerzas franquistas y fue una reforma legal desde arriba”. Pero, como el propio Casanova reconoce, “indudablemente, la constante presión desde abajo había obligado a los reformistas a acelerar el proceso. Ambos bandos estaban informados de los movimientos del otro a través de comunicaciones frecuentes que ayudaron a construir la confianza mutua. Pero hasta ese momento no hubo negociación propiamente dicha entre el régimen y la oposición”.²⁴ De acuerdo con Casanova, la razón por la cual fue posible esta reforma desde arriba fue que el rey Juan Carlos, Adolfo Suárez y Torcuato Fernández Miranda (presidente de las Cortes franquistas) obraron como actores estatales y no como actores del régimen. Como sostuve al principio de este ensayo, el grado de institucionalización es una variable clave para explicar el tipo de transición que tiene lugar. “Mientras mayor sea el grado de institucionalización, mayor la probabilidad de que el régimen no pueda ser simplemente desplazado desde abajo y el único camino viable es una liberalización legal negociada. De hecho, mientras el nudo autoritario esté más ‘atado y bien atado’ legalmente, más será necesaria la cooperación de los gobernantes mismos para desatarlo legalmente.”²⁵ Sin embargo, si el Rey y Suárez actuaron como lo hicieron, y éste es uno de mis argumentos centrales, se debió a la presión desde abajo que clausuró otras alternativas, como fue evidente después de la caída del gobierno de Arias Navarro.

• Otro elemento que explica el rápido desmantelamiento de las instituciones autoritarias es que éstas eran insti-

²⁴ *Ibid.*, pp. 19-20

²⁵ *Ibid.*, p. 21.

tuciones débiles: las Cortes, por ejemplo, no tenían ninguna legitimidad o base social propia. Otras instituciones, como los sindicatos verticales, habían sido infiltrados por los comunistas y los socialistas, y fueron usados como armas contra el régimen. Como vimos antes, la organización de estudiantes del régimen tuvo que ser abolida en 1965. Las nuevas organizaciones estudiantiles fueron actores clave en las movilizaciones de 1975 y 1976, previas a la Ley para la Reforma Política de 1976 y a las elecciones generales de 1977.

* En noviembre de 1976, las Cortes franquistas aprobaron la Ley para la Reforma Política que creaba un sistema bicameral basado en el sufragio universal. El 15 de diciembre la reforma fue aprobada en un referéndum con el apoyo de la mayoría de los españoles (votó 77.4%, de los cuales, 94.4% a favor, 2.6% en contra y 3% en blanco o anulaban su voto). A pesar de que los partidos de oposición habían pedido que la población se abstuviera de votar, el sufragio fue masivo, legitimando así la propuesta de Suárez.

Después de la aprobación de la Ley para la Reforma Política tuvo lugar la segunda etapa de la transición. “Esta segunda etapa duró de la primera reunión oficial entre Suárez y el comité negociador de la oposición democrática el 23 de diciembre de 1976, ocho días después del referéndum, al 15 de junio de 1977, fecha de las elecciones generales para las Cortes, que funcionarían como asamblea constituyente.”²⁶ Sin embargo, al menos hay dos interpretaciones de lo que ocurrió. Para Casanova, “ésta es la etapa de las negociaciones reales entre el gobierno y la oposición. Todas las decisiones importantes para asegurar que las elecciones fueran realmente libres —la abolición de la organización del Movimiento, el establecimiento de

²⁶ *Ibid.*, p. 20.

la libertad de expresión y asociación, la legalización de los partidos políticos y la elección del sistema electoral—fueron tomadas mediante la negociación”. Pero, según Colomer, “en las conversaciones entre Suárez y la oposición [...] Suárez sólo hizo concesiones menores. De hecho, en abril de 1977, llamó a elecciones presidiendo un gobierno monicolor. Organizó desde el gobierno su candidatura dirigiendo UCD, impuso una ley electoral que lo favorecía, y obligó a los partidos políticos a eliminar de sus programas cualquier mención acerca de la monarquía y la unidad del Estado español”.²⁷ A pesar de que hubo una negociación importante, particularmente entre Suárez y Santiago Carrillo (el líder comunista de España), para la legalización del PCE, es verdad que, en esencia, Suárez impuso la ley electoral que favorecería a su partido, ya que sobrerrepresentaba los distritos rurales y a los partidos más grandes. José María Maravall sostiene que la ley electoral fue diseñada principalmente por Suárez, sin mucha influencia por parte de la oposición.²⁸

• En enero de 1977, una serie de hechos violentos pusieron nuevamente en peligro la transición; por un lado, los Grupos Revolucionarios Antifascistas Primero de Octubre (GRAPO) secuestraron al presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar, teniente general Villaescusa, y, el mismo día, un grupo de ultraderecha asesinó a cinco abogados laboristas en Madrid. La misma semana, conocida como la “semana negra”, del 23 al 28 de enero, fueron asesinados cinco policías y dos estudiantes. Los abogados laboristas asesinados eran miembros de CCOO. De acuerdo con Simón Sánchez Montero (uno de los lí-

²⁷ Josep Colomer, *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1988, p. 97.

²⁸ Entrevista personal con José María Maravall, Madrid, junio de 1998.

deres del PCE), el objetivo de los asesinatos era producir una reacción violenta por parte del movimiento laboral, pero los dirigentes del PCE decidieron realizar una marcha pacífica, en silencio, en la cual participaron más de cien mil personas.²⁹

• A pesar de la violencia y la oposición de algunos grupos de la derecha radical dentro del Estado, Suárez continuó con la reforma y decretó una segunda ley de amnistía en marzo de 1977. Después de intensas negociaciones entre Santiago Carrillo y Suárez, el 9 de abril de 1977 se legalizó el Partido Comunista de España.

La campaña electoral de 1977 fue la presentación de los partidos políticos, en especial del PSOE, ante la mayoría de la población. El PCE había trabajado en la clandestinidad durante casi todo el franquismo y el PSOE se había reconstituido sobre todo desde principios de los setenta. En el paso de la clandestinidad a la lucha electoral, los jóvenes dirigentes socialistas mostrarían una gran capacidad de aprendizaje y adaptación.

La lucha de los socialistas por la hegemonía

- Dadas las divisiones dentro de la izquierda, el PSOE siguió una estrategia, compuesta por cinco elementos, con el fin de convertirse en el partido hegemónico de la misma. En primer lugar, buscó el apoyo de actores externos, principalmente los partidos socialistas europeos, representados en la Internacional Socialista. En 1976, durante el primer congreso del PSOE realizado en territorio español desde el

²⁹ Entrevista personal con Simón Sánchez Montero, Madrid, junio de 1998. Para un análisis más exhaustivo de esos hechos, véase Simón Sánchez Montero, *Caminos de libertad. Memorias*, Madrid, Temas de Hoy, 1997.

fin de la Guerra Civil, líderes como Willy Brandt y Olof Palme lo reconocieron como el sucesor real de la tradición socialista.

- En segundo lugar, el PSOE mantuvo un discurso radical definiéndose como un partido de clase, marxista y antiimperialista, cuyo objetivo era la formación de un sistema de autogestión. Para entender esta posición es importante tener en cuenta la fuerza del PCE, que dirigió las movilizaciones contra el régimen franquista y que tenía un sólido apoyo a través de Comisiones Obreras.

- Un tercer elemento en la estrategia socialista fue la búsqueda de alianzas con otros partidos socialistas, como el PSP. Es importante recordar que en 1975 existían cinco grupos socialistas: el PSOE renovado, el PSOE histórico, el PSP, la Federación Socialista (apoyada por la Unión Sindical Obrera, USO, y otros grupos regionales) y varios demócratas sociales, como Francisco Ordóñez, Josep Pallach y Dionisio Ridruejo.³⁰ Sin embargo, como Abdón Mateos afirma, “después del XXVII Congreso del PSOE en diciembre de 1976, de las cinco opciones socialistas, sólo quedaban dos, el PSOE y el PSP. Para principios de 1977, el PSOE había sido capaz de incorporar a la mayoría del PSOE histórico y de establecer acuerdos con el PSC (Partido Socialista de Cataluña) y Convergencia Socialista Madrileña”.³¹

- En cuarto lugar, el PSOE se rehusó a seguir el liderazgo del PCE. En todos los mítines públicos que llevó a cabo durante 1976 y antes de las elecciones de 1977, Felipe González evitó distinguir entre la socialdemocracia y el socialismo marxista e insistió en la distancia habida entre

³⁰ Abadón Mateos, “Una transición dentro de la transición, auge, unidad y ‘conversión’ de los socialistas”, en Javier Tusell y Alvaro Soto (eds.), *Historia de la transición, 1975-1986*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, p. 221.

³¹ *Ibid.*, p. 230.

el PSOE y el PCE. Por último, el quinto elemento de la estrategia consistió en que, aun cuando el PSOE mantuvo un discurso radical en sus documentos programáticos, dicho discurso fue más moderado cuando el liderazgo socialista se dirigía al público en general.

Durante la campaña electoral de 1977, Felipe González realizó cuatro mil mítines alrededor de España. En su primera entrevista por televisión, González planteó su posición a favor de una reforma radical. Criticó la desigualdad de la sociedad española, donde 1% de las familias recibían 22% del ingreso nacional, mientras que 53% de la población recibía la misma proporción de dicho ingreso. El programa electoral del PSOE subrayó la importancia de las libertades democráticas, y la necesidad de promulgar una nueva Constitución, así como de efectuar una reforma fiscal y ampliar la educación pública y la seguridad social. En una palabra, los socialistas querían pasar de la ciudadanía civil y política a la ciudadanía social.³²

• Si comparamos los programas políticos presentados por el PCE y el PSOE, veremos que ambos son radicales; la moderación vino más tarde. El éxito de este último se reflejó en los resultados electorales. A pesar de la brevedad de la campaña, los mayores recursos con que contó UCD y la debilidad organizativa del PSOE, éste obtuvo 29.4% del voto y 33.7% de los escaños del Parlamento, convirtiéndose así en el partido más importante de la oposición. Para explicar este éxito Maravall ha destacado la persistencia de las identidades partidistas a pesar de los 36 años de dictadura. Gracias a dicha persistencia, el PSOE fue capaz

³² El concepto de ciudadanía social fue desarrollado por Thomas H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

de captar el voto en las regiones que tradicionalmente sufragaban por los socialistas, así como el voto anarquista.³³

• Además de la persistencia de las identidades partidistas, hay otro factor que ayuda a explicar ese resultado y es la relación entre el PSOE y los medios de comunicación. De acuerdo con Mateos:

El PSOE fue mucho más noticia que lo que ocurría en el mundo del comunismo español. Algo parecido ocurría incluso con el seguimiento de las actividades de la Unión General de Trabajadores (UGT) y CCOO en el momento de las elecciones sindicales durante el primer trimestre de 1978. Se puede decir que hasta las elecciones generales de 1977 el gobierno y los medios afines potenciaron todo lo que conllevara una recuperación de la imagen y de la presencia ugetista frente a la hegemonía de Comisiones Obreras.³⁴

Las elecciones generales de la transición y la transformación del PSOE

Los comicios mostraron un electorado dividido en dos grandes grupos: los partidos de la derecha, que obtuvieron 45% de los votos, y los partidos de izquierda, con 44%. La derecha estaba dominada por UCD, que obtuvo 34.8% de los votos, mientras que, en la izquierda, el PSOE fue el partido que se llevó el mayor porcentaje de votos, 29.4%. La extrema izquierda obtuvo sólo 3.1% y la extrema derecha, 0.6%, con lo cual quedó fuera del Parlamento. Alianza Popular (AP), que representaba a la derecha conservadora, recibió 8.5%, menos que el PCE, al que le correspondió 9.3% del voto.

³³ José María Maravall, *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1981, p. 58.

³⁴ Abadón Mateos, *op. cit.*, p. 223.

• Las grandes negociaciones entre las fuerzas políticas españolas no se dieron, como algunos analistas argumentan, durante los pactos de la Moncloa, que fueron acuerdos centrados en la política económica, sino en la formulación de la Constitución de 1978. En comparación con las constituciones españolas del siglo XIX y la de la Segunda República, la nueva Constitución se construyó a través de la negociación y el acuerdo entre las principales fuerzas políticas: UCD, los comunistas, los socialistas, los catalanes y la AP. La Constitución definió a España como un Estado social y democrático regido por la ley.

• Después de las elecciones de 1977 y de la promulgación de la Constitución, el liderazgo socialista empezó a moderar su posición, por varias razones: la erosión de UCD (dado lo heterogéneo de su composición) hacía posible una victoria del PSOE en las siguientes elecciones generales. Además, el PSOE había logrado integrar, como parte de la Constitución, el derecho del Estado a intervenir en la economía. De acuerdo con el artículo 130, el Estado podía planear la actividad económica general y atender las necesidades colectivas, estimular el crecimiento económico y buscar una mejor distribución de la riqueza, y los socialistas deseaban hacer de estos planteamientos escritos una realidad.

Varios analistas sugerían que UCD era vulnerable a su izquierda, y que sería necesario que el PSOE moderara su posición para allegarse esa parte del electorado. González aceptó ese análisis y, en la primavera de 1979, el PSOE comenzó el viraje hacia el centro del espectro político. Felipe González declaró:

No puede haber una transformación social democrática sin una mayoría. Para obtener una mayoría es esencial representar a un espectro más amplio del que habíamos planeado. Un ejemplo bastará para ilustrar esto: hay 26 millones

de votantes en este país de 36 millones de personas. De éstos, 13 millones o 50%, no son miembros de la población económicamente activa, pero esta mitad puede decidir el futuro de nuestro país con sus votos.³⁵

En el XXVIII Congreso del PSOE, González afirmó: "...el país no puede esperar diez años a que el partido madure. El partido no puede darse el lujo de ser inmaduro..." No obstante una breve crisis dentro del PSOE, en el congreso extraordinario de septiembre González consolidó su posición como líder del partido y logró completar la transformación del mismo. Después del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, el argumento del liderazgo socialista, de que era necesario consolidar las instituciones democráticas antes de hacer una transformación radical en la sociedad, se fortaleció aún más.

Pero nuevamente la movilización de la población fue decisiva en este proceso. El número de movilizaciones a favor de la democracia aumentó de manera notable, sobre todo después del "23-F"; el intento de golpe de Estado había dejado claro que era necesario movilizarse.³⁵ Unos días después del intento golpista, se celebró en Madrid una manifestación de más de un millón de personas.³⁶

• En 1982, el programa electoral del PSOE subrayó, en el ámbito político, la necesidad de consolidar el régimen democrático, reformar la policía, democratizar la estructura del servicio civil, reconocer la objeción de conciencia. En términos de política social, prometió establecer clínicas de planificación familiar, legalizar el aborto, y mejorar los servicios de salud y educación pública. En mate-

³⁵ Citado en: Enrique Gomáriz, "La sociología de Felipe González", *Zona Abierta*, no. 20, mayo-agosto, 1979, p. 62.

³⁶ Ramón Adell, *op. cit.*, pp. 22-23.

³⁷ Ramón Adell, "Madrid: capital de manifestaciones", *Alfoz*, núms. 74-75, cuadro 1.

ria económica, para evitar una fuga de capitales como la sufrida por Francia, se restringían las nacionalizaciones a la red de alta tensión, y se insistió en la creación de empleo, prometiéndose 800 000 nuevos puestos de trabajo.

- El 28 de octubre de 1982, el PSOE obtuvo la victoria electoral con 48.7% de los votos. Ganó 15 de las 17 comunidades autónomas y una mayoría absoluta en 19 provincias. También obtuvo el doble de los votos de sus rivales de la derecha. En la Cámara de Diputados consiguió la primera mayoría absoluta desde la muerte de Franco, al ganar 202 escaños. La alianza de AP y el Partido Demócrata Popular (PDP) obtuvo 106 diputados; UCD, 12; los comunistas, 4; los partidos nacionalistas Vasco y Catalán, 20, y el resto de los partidos, 5. El triunfo socialista significó la consolidación de la democracia española.

- Pero, como vemos, no es posible explicar la transición española sin considerar la historia de los movimientos obrero y estudiantil, la movilización de estos actores, la organización de los partidos de oposición a favor de un programa democrático y una política de cambio social, y la transformación del PSOE para constituirse en una alternativa de gobierno. En suma, la transición española fue más complicada de lo que aparenta el tipo ideal más difundido, de una transición rápida y pactada.

MÉXICO

- En esta parte del ensayo, analizaré los procesos de institucionalización y movilización que han tenido lugar en México. En primer término, estudiaré el proceso de institucionalización del régimen autoritario mexicano a través de las distintas etapas de desarrollo del PRI. Después examinaré los retos que para el régimen representó el movimiento obrero entre los años cuarenta y sesenta, y las

respuestas que aquél les dio, en términos de cooptación y represión. También estudiaré la movilización de los médicos y los estudiantes durante los años sesenta, las reformas electorales que siguieron y sus repercusiones, las cuales transformarían la arena electoral en el principal campo de competencia y movilización del sistema político mexicano en los últimos años. Finalmente, analizaré las elecciones de 1988 y 1994 y sus consecuencias políticas.

La construcción de una maquinaria política: PNR, PRM, PRI

- El régimen autoritario mexicano, como el franquista, no ha estado exento de constantes retos por parte de grupos disidentes. El Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente del PRI, nació de la crisis política provocada por el asesinato, en 1928, del presidente electo Álvaro Obregón. La solución que el presidente Plutarco Elías Calles dio a esta crisis fue precisamente la formación del PNR, la institución que agruparía a las “fuerzas revolucionarias”. Desde su origen, el PNR fue un partido muy poco democrático; en su convención constituyente, celebrada en Querétaro entre el 1 y el 4 de marzo de 1929, el presidente Calles impondría como candidato a la presidencia de la república a Pascual Ortiz Rubio, frente a Aarón Sáenz. Para lograr su objetivo, Calles hizo que se excluyera de la convención a un número importante de delegados que se habían manifestado como partidarios de Aarón Sáenz.

Pero el PNR nació como un partido autoritario no sólo en términos de su organización interna, sino también en cuanto a la competencia con otros partidos. El PNR utilizó todo tipo de métodos ilegales para mantenerse en el poder. Las elecciones de 1929

se desarrollaron en condiciones muy poco democráticas, estando la mayor parte de las casillas electorales ocupadas

por grupos oficiales armados (17 de noviembre de 1929). La votación en favor de Vasconcelos [el candidato más fuerte de la oposición] fue muy importante según diversos testimonios³⁸ —en particular en los distritos urbanos—, pero los resultados oficiales declararon vencedor a Ortiz Rubio por una amplia mayoría: 1 825 732 votos frente a 105 655 para Vasconcelos.³⁹

Vasconcelos denunció el fraude electoral y llamó a la insurrección, pero poco después salió de México hacia el exilio en los Estados Unidos. De esta forma, el PNR nació como una creación del Estado y, en particular, del general Calles, quien a través del partido controló la vida política mexicana de 1929 a 1934.⁴⁰

• En 1938, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940), el PNR se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). El cambio significó la transformación del PNR en un partido de masas, con cuatro sectores: el campesino, agrupado en la Confederación Nacional Campesina (CNC); el obrero, en la Confederación de Trabajadores de México (CTM); el militar, y el sector popular. Cárdenas utilizó la nueva estructura corporativa del partido para llevar adelante el programa de la Revolución, destacadamente, la reforma agraria y la nacionalización petrolera. Sin embargo, después de él, durante las presidencias de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán (1946-1952), las organizaciones corporativas, CTM,

³⁸ Para una visión de la campaña vasconcelista, véase Mauricio Magdaleno, *Las palabras perdidas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956.

³⁹ Luis Javier Garrido, *El partido de la Revolución institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, SEP, 1986, p. 140.

⁴⁰ Para un análisis sobre el proceso de formación del PNR, véase Luis Javier Garrido, *op. cit.*, cap. 2.

CNC y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), se consolidaron como instituciones para la cooptación y el control político.

El PRM adoptó el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946. Ese año también se elaboró una nueva ley con la que se intentó civilizar las elecciones. De acuerdo con la ley electoral de 1916, las casillas pertenecían a aquellos ciudadanos que las ocuparan primero, lo cual llevaba a enfrentamientos violentos entre los miembros del partido oficial y la oposición; con la nueva ley, el gobierno sería el encargado del proceso electoral. Según Enrique Krauze:

...entonces comenzó la era moderna del PRI [...] Los métodos [...] abarcaban todos los pasos del proceso electoral [...] Meses antes [de la elección], se celebra un empadronamiento amañado y selectivo: se segrega del padrón a los sospechosos de simpatizar con la oposición y se privilegia a los miembros del PRI [...] Todos los burócratas y gran parte de las organizaciones [...] de obreros y campesinos reciben la consigna de votar masivamente por el candidato oficial, a riesgo de perder respectivamente (método de "palo") sus puestos, empleos o tierras o con la promesa (método del "pan") de acrecentarlos. Muchas veces estos votos se depositan como relleno días antes o después de la elección, en urnas separadas que se integran al conteo final. Grandes camiones de línea acarrean campesinos desde lugares remotos para votar portando boletas previamente señaladas a favor del PRI...⁴¹

• La existencia de un partido capaz de controlar los procesos electorales es central para explicar lo difícil y lar-

⁴¹ Enrique Krauze, *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets Editores, 1997, pp. 117-118.

go del proceso de transición en México. Además de los retos electorales que ha enfrentado el PRI (y sus antecesores PRM y PNR), como el vasconcelismo, el almazanismo en 1940, la campaña electoral de Ezequiel Padilla en 1946 y el henriquismo en 1952, se deben agregar las luchas del movimiento obrero, en especial el de los ferrocarrileros de los años cincuenta, y el movimiento de los médicos de los años sesenta. Pero, como veremos, todos fueron controlados mediante una estrategia de cooptación y represión.

El movimiento obrero: un proceso de represión y cooptación

- En México, “el sindicalismo –como fuerza política nacional– presenta múltiples características de una variable dependiente, no sólo del partido del gobierno, sino específicamente del Ejecutivo”.⁴² Esta dependencia se fue construyendo a través de un largo proceso histórico. Sin embargo, el control ejercido por el Ejecutivo sobre el sindicalismo mexicano, a través de las confederaciones de trabajadores, como la CTM y la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), no ha estado exento de conflictos y de momentos de un gran activismo obrero, como fueron los años de 1934, 1943-1944 y 1958, el movimiento médico de 1964-1965 y la disidencia sindical de los años setenta. Hacer un detenido análisis de todos estos movimientos va más allá de los propósitos de este artículo, pero es importante hacer una breve síntesis histórica de las relaciones entre el Estado autoritario y los movimientos obreros, analizando en particular las respuestas del régimen a los retos que le representaron estos últimos.

⁴² Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1965, p. 26.

En términos cuantitativos, los momentos de mayor tensión entre el Estado y los trabajadores se reflejan en el número de huelgas y de trabajadores que tomaron parte en ellas. El siguiente cuadro muestra periodos de aumento significativo en el número de huelgas y huelguistas.

CUADRO 3
Número de huelgas y huelguistas en México
(años seleccionados)⁴³

<i>Año</i>	<i>Huelgas</i>	<i>Huelguistas</i>
(Maximato)		
1933	13	1 084
1934	202	14 685
(Cárdenas)		
1935	642	145 212
1936	674	113 885
(Ávila Camacho)		
1943	766	81 557
1944	887	165 744
(Ruiz Cortines)		
1957	193	7 137
1958	740	60 611

Fuente: Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1965, pp. 170-171.

El periodo de mayor activismo obrero fue el de la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940). Éstos fueron los años de la alianza más fuerte entre los trabajadores y el Estado. Cárdenas ayudó en la consolidación de los movimientos obrero y campesino y de sus organizaciones, como la CTM y la CNC. El presidente Cárdenas apoyó estos movimientos con el fin de hacer avanzar su propio pro-

⁴³ Para un cuadro más completo, véase el apéndice A.

yecto de reforma, simbolizado en la reforma agraria y la nacionalización de la industria petrolera. Entre 1935 y 1940 hubo un promedio de 478 huelgas por año, en las que participaron 61 000 obreros. Sin embargo, después de 1940, habrá un proceso de continua contención, control y cooptación del movimiento obrero. Durante el periodo de Ávila Camacho, 1940-1946, el promedio de huelgas disminuyó a 387 y el de huelguistas, a 56 000. En la administración de Miguel Alemán (1946-1952), el promedio de huelgas bajó aún más, a 108, y el promedio de huelguistas, a 19 000. Será en el periodo de Ruiz Cortines (1952-1958) cuando habrá un nuevo aumento en el promedio de huelgas (248) y huelguistas (25 000). Las huelgas de 1958-1959 fueron intentos de los trabajadores ferrocarrileros, telefonistas y petroleros, así como del magisterio, por enfrentar el "charrismo", y lograr una mayor democracia dentro de sus respectivos sindicatos.⁴⁴

La respuesta del régimen al movimiento ferrocarrilero; el más organizado de los años cincuenta, ilustra los mecanismos utilizados por él para el control de las distintas movilizaciones obreras. Como ocurrió con los maestros y los petroleros, las primeras demandas de los ferrocarrileros eran económicas, específicamente un aumento salarial de 400 pesos. El liderazgo sindical nacional ofreció satisfacer parcialmente esa demanda. Pero algunas secciones del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM), en el sur y el sureste del país, rechazaron dicha oferta y elaboraron el "Plan del Sureste", el cual incluía, además de la demanda salarial, la de reemplazar a los comités ejecutivos si éstos llegaban a acuerdos con la empresa, sin el consentimiento de los trabajadores.

⁴⁴ Para un análisis de estos movimientos, véase Barry Carr, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Era, 1996, p. 194.

- La huelga ferrocarrilera empezó en junio de 1958 y los trabajadores lograron su primera victoria en julio, cuando el gobierno de Ruiz Cortines ofreció un aumento de 215 pesos, sin atender a los líderes nacionales del STFRM. El 12 de julio, en una convención extraordinaria, se eligió un nuevo comité ejecutivo del mismo, y a Demetrio Vallejo, el líder disidente, como secretario general. Entonces, los directores de la empresa no reconocieron las elecciones y pidieron la intervención del Estado para suprimir el movimiento. Más de 200 trabajadores fueron arrestados, pero la huelga continuó. Finalmente, el 6 de agosto, el gobierno de Ruiz Cortines aceptó el nuevo liderazgo y Vallejo se mantuvo como secretario general del sindicato.

- A pesar de este primer triunfo, el nuevo gobierno, de López Mateos, reaccionó de manera muy distinta a lo esperado por el STFRM; en febrero de 1959, los ferrocarrileros solicitaron un cambio en los precios y tarifas fijados por Ferrocarriles Nacionales, así como una reducción en el número de trabajadores de confianza. El STFRM también demandó un aumento salarial de 16.6% y otros beneficios. Las negociaciones fracasaron y el 25 de febrero estalló una nueva huelga, que concluyó el 26. Sin embargo, los trabajadores de Ferrocarriles del Pacífico no fueron incluidos en el acuerdo.

Los 13 500 miembros del STFRM empleados en las tres pequeñas compañías lanzaron una serie de paros, que fueron inmediatamente declarados "inexistentes" por los tribunales de Conciliación y Arbitraje. (Estos tribunales han sido un mecanismo institucional muy eficaz para controlar el número de huelgas "legales".) Los ferrocarrileros iniciaron una huelga el 25 de marzo, durante las vacaciones de semana santa.⁴⁵

⁴⁵ *Ibid.*, p. 211.

La represión del Estado no se hizo esperar:

Los soldados, la policía y los servicios secretos lanzaron un ataque bien coordinado y masivo contra los miembros del STFRM. Demetrio Vallejo, Hugo Ponce de León y Alejandro Pérez Enríquez fueron detenidos [junto con] miles de ferrocarrileros [...] las tropas pusieron sitio a dos suburbios de la ciudad de México habitados por ferrocarrileros y el ejército ocupó gran parte de las instalaciones ferroviarias. Hasta diez mil trabajadores perdieron sus empleos. La represión alcanzó a todo el espectro de la izquierda política [...] y estuvo acompañada de una amplia campaña de medios destinada a presentar las huelgas como subversión soviética.⁴⁶

- Los líderes y, desde luego, Vallejo permanecieron en la cárcel hasta 1970. El movimiento ferrocarrilero ilustra lo que ocurría cuando un sindicato pretendía romper la estructura corporativa o democratizarse. Al principio, el Estado intentaba cooptar el movimiento, pero si las demandas y el poder de los líderes de la oposición amenazaban al régimen, el liderazgo independiente era reprimido por el aparato del Estado. Otro caso fue el de los movimientos médico y estudiantil.

Los movimientos médico y estudiantil de los años sesenta y las reformas electorales

- Al igual que en España, en México los años cincuenta y sesenta fueron de un rápido desarrollo económico, aunado a un crecimiento de las clases medias. En estos años, nuevos actores sociales se enfrentarían al Estado mexica-

⁴⁶ *Ibid.*, p. 212.

no en busca de una mayor apertura política y en defensa de sus intereses.

Entre noviembre de 1964 y octubre de 1965, los médicos residentes de la ciudad de México y los estudiantes de medicina encabezaron un movimiento en demanda de mejores condiciones laborales. El movimiento médico, como antes el ferrocarrilero, después de obtener algunos triunfos fue reprimido; cesaron a los médicos que lo encabezaron y tres de los principales líderes: Norberto Treviño Zapata, José Castro Villagrana y Faustino Pérez Tinajero, salieron del país, ya que había órdenes de aprehensión contra ellos.⁴⁷

Los años sesenta verían una nueva movilización, el movimiento estudiantil del 68.⁴⁸ Los orígenes del proceso de cambio político más reciente en México pueden situarse en esos años. La represión brutal contra los estudiantes universitarios puso de manifiesto la incapacidad del régimen para atender las demandas de libertad política de una sociedad compleja y plural. Los estudiantes universitarios de 1968 eran los hijos del desarrollo económico del país. Como los de España, éstos también retaron al régimen autoritario, construido aquí a lo largo de más de 50 años.

La tragedia de 1968 fue el signo más claro de que el país necesitaba urgentemente una reforma política. El presidente Díaz Ordaz propuso en diciembre de 1969 bajar el límite de edad para votar; así, éste pasó de 21 a 18 años. Ello aumentaría el electorado mexicano de 17.5 mi-

⁴⁷ Para un análisis exhaustivo del movimiento médico, véase Ricardo Pozas Horcasitas, *La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964-1965*, México, Siglo XXI, 1993, caps. 2-5.

⁴⁸ Para un análisis reciente de los acontecimientos de 1968, véase Sergio Aguayo, *1968: los archivos de la violencia*, México, Grijalbo, 1998.

llones (en 1964) a 23 millones.⁴⁹ En 1973, el gobierno del presidente Echeverría elaboró una nueva ley electoral con una serie de reformas que respondían al movimiento de 1968: a) se redujo el límite de edad para ser diputado, de 25 a 21 años, y para ser senador, de 35 a 30 años; b) el umbral para que los partidos minoritarios obtuvieran representantes en la Cámara de Diputados se redujo de 2.5% a 1.5%; además, se aumentó a 25 el número máximo de diputados que un partido minoritario podía tener, y c) se crearon 16 nuevos distritos electorales.⁵⁰

• El gobierno de Echeverría inició un proceso de liberalización, que no de democratización, el cual incluyó, además de la reforma electoral de 1973, una mayor libertad de prensa. Sin embargo, dicho proceso no fue lineal ni progresivo, sino que estuvo lleno de contradicciones y retrocesos; por ejemplo, la represión contra los estudiantes en 1971 o el golpe contra el periódico *Excélsior* a finales del sexenio. También a principios de los setenta hubo un intento de democratización sindical, a través de la lucha de los trabajadores electricistas de la Tendencia Democrática, pero este movimiento sufrió, como antes el ferrocarrilero, un proceso de represión y cooptación.

• La represión del Estado en 1968 llevó a diversos grupos a tomar las armas. Los años setenta fueron los de la guerrilla urbana y rural, que el Estado mexicano combatió por dos vías: la armada y la de la negociación con los grupos opositores, a través de las reformas electorales de 1973 y 1977.

⁴⁹ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 253.

⁵⁰ Rafael Segovia, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 94.

• La reforma de 1977 introdujo tres cambios fundamentales: la amnistía política, la cual permitió que muchos de los miembros del movimiento guerrillero de los años setenta y los prisioneros políticos entraran a participar en la vida política institucional; una nueva ley electoral que posibilitaba el acceso de los partidos de oposición a los medios de comunicación electrónicos; y la legalización de varios partidos de izquierda, como el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Social Demócrata (PSD), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). Un nuevo proceso de liberalización política comenzó en 1977. Como afirma Rafael Segovia, la reforma electoral de 1977 fue negociada con la izquierda pero fue la derecha, especialmente el PAN, la que la capitalizó. No obstante ello, la reforma de 1977 significó la creación de un espacio legal más amplio para el trabajo de la oposición de izquierda, que hasta entonces se reducía a las universidades, algunos sindicatos y la guerrilla.

El PAN, al ser el partido con mayor experiencia electoral y organizativa, sería capaz de capitalizar dichas reformas. En su estudio sobre las elecciones federales de 1973, Rafael Segovia argumentaba que:

Como ya se ha indicado en varias ocasiones, la fuerza del PAN y no sólo la del PAN, sino de toda la oposición, es casi puramente urbana [...] En las 335 ciudades más importantes de la República el PAN logra 28.7% de los sufragios válidos, o sea, calculados sobre el sufragio emitido menos el voto anulado. En estas ciudades, frente a los 4 028 700 votos del PRI, la oposición de derecha obtiene 1 835 200.⁵¹

⁵¹ *Ibid.*, p. 115.

• Esta tendencia se sigue presentando y es otro factor que ayuda a explicar la lentitud de la democratización. El hecho de que en México más de 35% de la población viva en comunidades rurales, hace el trabajo de la oposición mucho más complicado y es una diferencia central con respecto al caso español.

• Para mediados de los ochenta, el PAN fue un contendiente importante en las elecciones locales de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, Durango, Puebla, San Luis Potosí, Yucatán y el Estado de México. Como afirma Loaeza:

...hasta 1988 el PAN dirigió una coalición anti-autoritaria que disparó un proceso de liberalización política. Al canalizar el conflicto hacia la arena electoral, el PAN moldeó el camino del cambio político. La agenda [...] contenía muchos de los temas tradicionales del PAN con respecto a las elecciones y los partidos como los instrumentos privilegiados del cambio político.⁵²

Si bien la derecha tuvo un papel importante en la formación de la agenda, las reformas electorales se hicieron no sólo para enfrentar las movilizaciones electorales del PAN, sino también para llevar a la izquierda a este terreno.

Las elecciones de 1988 y las estrategias del PRI y de la oposición

- Las elecciones de 1988 trajeron una nueva sorpresa, el despegue electoral de la izquierda. Para explicar este cambio

⁵² Soledad Loaeza, "Partido Acción Nacional and the Paradoxes of opposition", en Neil Honey y Mónica Serrano, *Party Politics in 'an Uncommon Democracy': Political Parties and Elections in Mexico*, Londres, ILAS, 1995, p. 47.

- es necesario examinar dos procesos: por un lado, en 1982 la unión del PCM y varios partidos pequeños tuvo como resultado la formación del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y, en 1987, de la unión entre el PSUM y el PMT surgió el Partido Mexicano Socialista (PMS). A la vez que las fuerzas de izquierda se unificaban en torno al PMS, las políticas neoliberales de los ochenta, junto con la falta de democracia interna en el PRI, provocaron la división más importante en la historia del partido oficial. La Corriente Democrática, dirigida por Cuauhtémoc Cárdenas, se separó del PRI en 1987. Para las elecciones presidenciales, Cárdenas buscó el apoyo de los viejos partidos satélites, como el PARM. Más tarde, el PPS y el PST se unirían al movimiento cardenista. Estos partidos constituyeron el Frente Democrático Nacional (FDN). El PRT y otros grupos de izquierda también se unirían al FDN y, al final de la campaña, Heberto Castillo, el candidato del PMS, renunció a su candidatura a favor de Cárdenas.

• Las elecciones presidenciales de 1988 marcaron una nueva crisis para el sistema político mexicano y para el PRI. De acuerdo con los resultados oficiales —los cuales fueron impugnados por todos los partidos de oposición—, el PRI obtuvo 9 687 926 votos, es decir, 50.79%, frente a 5 911 133 (31%) de Cuauhtémoc Cárdenas, del FDN, y 3 208 684 (16.82%) de Manuel Clouthier, del PAN. Para Viviane Brachet Márquez, “este acontecimiento puso en evidencia las fallas del mecanismo corporativo de control sobre las clases subordinadas: en las ciudades, la vieja maquinaria electoral había hecho agua por todos lados, y tuvo que ser rescatada por el fraude electoral”.⁵³

⁵³ Viviane Brachet-Márquez, *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996, p. 212.

• Ahora bien, el carácter del FDN, más un movimiento que un partido, y su estructura fragmentada serían sus debilidades centrales, tanto para oponerse al fraude de 1988, como para convertirse en un partido unificado de centro-izquierda. Por ejemplo, en 1988 el FDN sólo registró 70 candidaturas comunes para los 300 distritos de mayoría relativa, los 200 diputados de representación proporcional y los 64 puestos para el Senado. Las candidaturas separadas dividieron el voto cardenista, por lo que sólo obtuvo el triunfo en 20 distritos de mayoría, de los cuales 15 fueron candidaturas comunes.

* En comparación con la oposición de izquierda, que estaba sumamente fragmentada, el PAN era un partido relativamente unificado, que contaba con 101 diputados y se había convertido en una fuerza indispensable para cualquier tipo de cambio constitucional. Un día después de su toma de posesión, Salinas se reunió con la dirigencia del PAN; a cambio de su apoyo a las reformas salinistas, el PAN exigiría el reconocimiento de sus victorias locales y una nueva reforma a la ley electoral. Esta política de negociación de la dirigencia panista, encabezada por Luis H. Álvarez, no estaría exenta de conflictos en el interior del PAN. En 1989, el PAN ganó las elecciones para la gubernatura de Baja California. Como afirma Lujambio, el reconocimiento de la victoria en Baja California "fue entendido por la dirigencia del PAN como un mensaje de cooperación por parte del presidente y del PRI".⁵⁴

• La respuesta del gobierno de Salinas a la rebelión electoral de 1988 fue tratar de acentuar las divisiones dentro de la oposición, buscando un acuerdo con la derecha encabezada por Acción Nacional, para llevar adelante su proyecto de reformas económicas, mientras que procura-

⁵⁴ Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1996, p. 118.

ba por distintos medios minar los apoyos electorales de la izquierda. Otra de las razones de esta estrategia fue la afinidad ideológica entre la política económica neoliberal de Salinas y el programa económico tradicional del PAN. Por el contrario, el PRD representaba una amenaza para el PRI, al competir por la clientela electoral tradicional del partido gubernamental, los trabajadores y los campesinos; además, Cárdenas nunca aceptó reconocer a Salinas como el presidente legítimo.

Pero la estrategia de Salinas no sólo buscó debilitar a la oposición, sino también fortalecer al PRI; por ello, en el LXI aniversario del partido, en 1990, al exponer su visión de la reforma, insistió en que era necesario realizar cambios "para mantener a la Revolución Mexicana en el poder". En la retórica, la reforma se propuso democratizar los procesos de selección de los candidatos, una mayor tolerancia hacia la disidencia dentro del PRI, hacer más transparente el origen de sus recursos financieros, dar mayor autonomía a sus organizaciones locales frente a los órganos centrales, y realizar un esfuerzo por "ciudadanizarlo".⁵⁵ Estas reformas fueron aprobadas en la XIV Asamblea Nacional del PRI, celebrada en septiembre de 1990. Dicha asamblea generó la expectativa de que finalmente el partido oficial intentaría democratizarse. Aunque las reformas fortalecerían la estructura electoral del PRI, su alcance, en términos de democratización, fue prácticamente nulo.

⁵⁵ La idea era transformar el PRI de un partido de corporaciones a un partido de ciudadanos. La mayor parte de los miembros del PRI son obreros y campesinos organizados a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Esta propuesta fracasó en parte debido a la oposición de los sectores del PRI, en particular la CTM.

A pesar de la falta de democracia interna, la maquinaria electoral del PRI tuvo una recuperación muy importante en 1991, al obtener 14215695 sufragios, es decir, 64.18% de la votación válida, frente a 4097795 (18.59%) del PAN y 1914649 votos (8.64%) del PRD. Muchos factores influyeron en este resultado: una campaña muy intensa en los medios masivos de comunicación para mejorar la imagen del gobierno; un importante gasto público a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), y la promoción del voto basada en la nueva estructura territorial del PRI. Algunos autores, entre ellos Víctor Quintana, argumentan que, en estados como Chihuahua, el PRI "infló" el número de votos que recibió en 1991.⁵⁶ Por último, para 1991, la reducción y estabilización de la tasa de inflación, así como una lenta recuperación económica, también favorecieron al PRI.

Juan Molinar y Jeffrey Weldon han demostrado que Solidaridad estuvo cuidadosamente diseñado para recuperar los distritos perdidos en 1988 frente al FDN. Además de ser un programa con fines políticos, Solidaridad estableció una nueva maquinaria de movilización política. Para restablecer los vínculos entre el Ejecutivo y las localidades, la administración de Salinas creó una estructura

...encargada a 31 directores regionales y coordinadores a nivel estatal que eran designados directamente por el presidente. Los funcionarios a su vez distribuían entre miles de comités locales los fondos que se utilizaban para diseñar y poner en práctica proyectos comunitarios. Para 1992, se ha-

⁵⁶ Víctor Quintana, "Chihuahua 92. Anatomía de un voto", en Jorge Alonso y Jaime Tamayo (coords.), *Elecciones con alternativas*, México, La Jornada-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1994, p. 45.

bían formado más de 150 000 comités, dándole al presidente y a sus asesores un nuevo e importante recurso político.⁵⁷

La lucha continúa: las elecciones de 1994 y sus consecuencias

Las elecciones presidenciales de 1994 ocurrieron en medio de una nueva crisis, esta vez desatada por el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, y agravada por pugnas internas de la élite política y por el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio. A pesar de todos estos problemas, el nuevo candidato del PRI, Ernesto Zedillo, logró triunfar en las elecciones obteniendo 17 181 651 votos, es decir, 50.13%, seguido por el candidato del PAN, Diego Fernández de Cevallos, con 9 146 841 votos, 26.69%, y por Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD, quien obtuvo 5 852 134 votos, 17.07 por ciento.

* ¿Por qué el PAN fue capaz primero de mantener y más tarde de acrecentar su electorado, mientras que el PRD no lo logró? Existen dos razones principales. En primer lugar, después de más de 50 años de existencia, el PAN ha creado un corazón de votantes que, aunque se concentran en las ciudades y en las clases medias, le han dado una estabilidad electoral muy importante. En segundo lugar, mientras que el PAN mantuvo un diálogo constante con el gobierno federal, las relaciones entre el PRD y la administración salinista fueron de confrontación constante. Entre julio de 1988 y mayo de 1994, 250 miembros del PRD fueron asesinados y nueve más desaparecieron. La violencia local contra el PRD ha sido demostrada amplia-

⁵⁷ Stephen Haggard y Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 303.

mente por su Secretaría de Derechos Humanos.⁵⁸ Además de esta violencia, el gobierno salinista utilizó los recursos tradicionales como el control del padrón electoral y el uso de programas como Solidaridad con el fin de establecer nuevas redes clientelares, en especial en los estados en donde primero el FDN y, más tarde, el PRD tenían sus corazones electorales, y un gasto impresionante e incluso ilegal en las campañas del PRI (por ejemplo, en la campaña por la gubernatura de Tabasco).

- Sin embargo, el PRD también ha cometido varios errores estratégicos. Para 1991, no había logrado crear una maquinaria electoral que mantuviera y movilizara a los votantes del FDN. A pesar de que el PRD es un partido menos heterogéneo de lo que fue el FDN, en sus primeros años siguió siendo una organización que unía diversas corrientes y grupos políticos, lo cual hizo de las divisiones internas un problema constante. En varios estados, los intentos por elegir un comité del partido fallaron más de una vez, forzando al liderazgo nacional a nombrar comités temporales para crear al menos una estructura.

- A través de elecciones primarias, el PRD ha intentado establecer mecanismos democráticos para la selección de sus candidatos. Pero cuando uno de los candidatos no acepta los resultados, las primarias han debilitado al partido. Por ejemplo, en las elecciones de Michoacán, en 1995, Roberto Robles Garnica argumentó que su rival Cristóbal Arias había robado la elección. Sin tiempo para llevar a cabo una segunda elección primaria, el CEN decretó a Arias como el ganador. Durante la campaña, Robles siguió denunciando públicamente a Arias, quien perdió

⁵⁸ Secretaría de Derechos Humanos del Partido de la Revolución Democrática, *En defensa de los derechos humanos: un sexenio de violencia política*, México, Secretaría de Derechos Humanos y Grupo Parlamentario del PRD, 1994.

la elección por un margen de 6%. Más tarde, Robles dejó el PRD y aceptó un puesto en el nuevo gobierno estatal priista.⁵⁹

- Esta misma división interna llevó al PRD a tomar decisiones controvertidas. En 1994, con el fin de equilibrar las demandas de diversas facciones, en vez de seleccionar estados en los cuales concentrar los esfuerzos electorales del partido, se dividieron los recursos en partes iguales entre todos los candidatos para así evitar la acusación de favoritismo.

- En 1988 el liderazgo carismático de Cárdenas fue una de las grandes ventajas del FDN, pero dicho liderazgo dificultó después el establecimiento de una vida institucional en el PRD. Bruhn dice a este respecto:

- El que el partido adoptara una política dependía menos del debate o de la construcción de compromisos que de convencer a Cárdenas. El liderazgo carismático también creó la tentación en los perdedores en las decisiones del partido de apelar a la autoridad superior de Cárdenas [...] Cuando Cárdenas intervenía, se le acusaba de autoritarismo [...] Cuando él no intervenía –y existe evidencia de que inicialmente intentó subutilizar su autoridad– se le acusaba de dejar que el partido se perdiera y de dejar que manipuladores sin escrúpulos lo controlaran.⁶⁰

- A pesar de todos estos problemas, de acuerdo con algunas encuestas, en mayo de 1994 el PRD aparecía como la segunda fuerza electoral, con 25% de la intención del voto. Dicha posición la perdería debido a varios factores:

⁵⁹ Kathleen Bruhn, *Taking on Goliath: the Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1997, pp. 192-93.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 190.

el primer y único debate transmitido por televisión, que se llevó a cabo entre los tres principales contendientes a la presidencia, fue un desastre para Cárdenas. Por si esto fuera poco, días después visitó el territorio ocupado por el ejército zapatista, lo cual alejó más al PRD del centro del espectro político. Todo esto, aunado a una campaña basada en mítines en pequeñas comunidades —en vez de insistir en el uso de los medios electrónicos—,⁶¹ llevó al PRD a ocupar el tercer lugar en las elecciones de 1994.

Uno de los elementos más significativos de esta elección fue el alto índice de participación: 77.16% de los votantes registrados asistieron a las urnas. En la elección presidencial anterior sólo sufragó 50% de los electores; en esta ocasión, el PRI fue capaz de movilizar a más votantes que nunca en su historia. De acuerdo con Eric Magar y Juan Molinar:

- Si las elecciones del 21 de agosto de 1994 pueden considerarse limpias en su aspecto de procedimiento, no podemos hablar de equidad en la competencia. El ganador contó con recursos que fueron varias veces superiores [a los] de los otros ocho partidos juntos [...] En la campaña presidencial, el PRI declaró haber gastado más de 128 millones de pesos, mientras el PAN gastó casi 32 millones y el PRD casi 11 millones.⁶²
- En España, en las primeras elecciones democráticas, las de 1977, UCD gastó aproximadamente tres veces lo que

⁶¹ Cárdenas ha argumentado, no sin razón, que la decisión de no utilizar los medios, más que nada, se debió a la falta de recursos para hacer una campaña en ellos.

⁶² Eric Magar y Juan Molinar Horcasitas, "Medios de comunicación y democracia," en Jorge Alcocer V, *Elecciones, diálogo y reforma en México, 1994*, México, Nuevo Horizonte, 1995, p. 135.

gastó el PSOE. En México, aun en 1994, el PRI gastó más de cuatro veces que el PAN y más de diez veces lo que gastó el PRD. Esto sirve para ilustrar lo poco equitativas que eran en 1994 las elecciones en México. Investigaciones recientes han demostrado que los gastos de campaña del PRI en 1994 fueron aún mayores.

CONCLUSIONES

- El camino seguido por España del autoritarismo a la democracia no fue lineal, ni tampoco estuvo exento de violencia y conflicto. En dicho proceso los movimientos estudiantil y obrero son clave para entender la “rapidez” del cambio. Una vez que murió Franco y ante la imposibilidad de seguir la larga ruta de la liberalización tomada por otros regímenes, como el mexicano, se inició un rápido desmantelamiento de las instituciones autoritarias. Los factores centrales que ayudan a explicar el tipo de transición en España son: un fuerte movimiento obrero y estudiantil, una oposición unificada en torno a un proyecto de transición, un régimen autoritario poco institucionalizado y la rápida transformación del PSOE en el partido de oposición hegemónico de la izquierda española.

En comparación con lo ocurrido en España, en México, el alto grado de institucionalización del régimen autoritario —que incluye el control hasta muy recientemente de las instituciones electorales y la existencia de un partido político con una gran maquinaria electoral y con el control del aparato estatal—, y la segmentación del electorado, aunada a la debilidad y división de la oposición, han hecho que el proceso de cambio político sea muy lento.

Los principales estudios en la materia⁶³ han sostenido la tesis de que el electorado mexicano está segmentado en dos campos. Por un lado, hay un electorado urbano, en el cual la presencia de la oposición ha ido creciendo desde los años cincuenta, y por otro, está el rural, en el que el PRI mantiene su corazón electoral.

Esta tesis nos presenta varios enigmas. Primero, a pesar de que podemos ver esta tendencia, es imposible explicar las alzas y bajas en los porcentajes de votación de los distintos partidos políticos durante los últimos 15 años, es decir, por qué después del terremoto electoral de 1988, entre 1990 y 1993, el PRI aumentó en términos relativos y absolutos su electorado, y no sólo en los "municipios rurales", sino también en los urbanos; por qué en 1994 el PRI obtuvo más de 17 millones de votos, un número muy superior al del techo electoral de 12 millones de sufragios anunciado por Molinar en 1991. En segundo lugar, el mecanismo de la relación entre los indicadores de modernización (localidades con más de 20 000 habitantes, porcentaje de población que trabaja en el campo, índice de alfabetización) y la fuerza o debilidad de la oposición no se ha establecido de manera clara. José Luis Reyna habló del "control político", pero es necesario estudiar los mecanismos involucrados en ese proceso. En tercer lugar, la tesis estructuralista carece de agentes, lo cual hace de la democratización un proceso prisionero de la estructura económica del país. En España existía una estructura económica moderna desde los años sesenta, pero la transición no ocurre sino hasta mediados de los setenta.

⁶³ José Luis Reyna, *Control político, estabilidad y desarrollo*, México, El Colegio de México, Cuadernos del CES, 1976; Rafael Segovia, "La reforma política: el Ejecutivo federal, el PRI y las elecciones de 1973, *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 3, enero-marzo de 1974, pp.305-330; Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, pp. 166-170.

- En este ensayo he argumentado que la transición en España y las alzas y bajas de la oposición en México, y por tanto las posibilidades de la alternancia democrática, no pueden explicarse sin tomar en cuenta la larga y diversa historia de organización y movilización de los sindicatos, el sector estudiantil y los partidos políticos, que son los principales mediadores entre el Estado y la sociedad.

- En España, después de un largo proceso de organización y movilización, la oposición tenía la fuerza para evitar que se mantuviera el franquismo después de Franco. La caída del gobierno de Arias Navarro no podría explicarse sin dicho proceso que tuvo lugar entre 1975 y 1976. Al enfrentar a una oposición y a una sociedad movilizada, los gobernantes tenían que ofrecer una transición real a la democracia. Junto con lo anterior, otro factor central fue la transformación del PSOE en un partido hegemónico en la izquierda, lo cual hizo posible la alternancia en el poder en España.

- En México, a la debilidad de la oposición se debe agregar la fortaleza del partido gobernante y su estructura corporativa. Como vimos en nuestro análisis del movimiento obrero en México, el régimen autoritario mexicano tiene diversos instrumentos para mantener su control sobre los trabajadores. Cuando los incentivos y la cooptación fallan, actúa la represión, que ha sido, como éstos, generalmente selectiva. El gobierno sigue controlando importantes sindicatos. De tal forma que los retos a la estructura corporativa han recibido una respuesta mixta de cooptación y represión, ejemplificada por los movimientos obreros de los años cincuenta y setenta. Debido a esta situación, en los años más recientes la movilización en México ha estado dirigida por los partidos políticos de la oposición.

- Hasta 1996, las reglas electorales mexicanas fueron de una u otra manera aplicadas por el gobierno en manos

del PRI. Además, y este es otro hecho central que marca la diferencia entre España y México, a la muerte de Franco, los franquistas no contaban con un partido capaz de competir electoralmente ni, menos aún, los cuerpos del Estado estaban ligados a algún partido, en una frase: el nivel de institucionalización del régimen franquista era muy inferior al mexicano. Las instituciones de Franco pudieron ser fácilmente desmanteladas por los gobernantes, primero, porque había una enorme presión desde abajo que hacía insostenible mantenerlas; segundo, porque algunas de las instituciones franquistas, como los sindicatos verticales, fueron infiltradas por la oposición y utilizadas contra el régimen; y tercero, porque la élite gobernante, dirigida por el rey Juan Carlos I, el presidente Suárez y Torcuato Fernández Miranda, podía separar el Estado del régimen. Dada la presión desde abajo, era evidente que, para sobrevivir, la monarquía necesitaba una legitimidad democrática y, para obtenerla, tenía que colaborar en la destrucción del régimen autoritario. En México, tal separación entre el Estado y el régimen sólo ha empezado a efectuarse; la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), independiente del Ejecutivo desde 1996, ha ayudado a hacer posible esta separación.

• Si los partidos políticos de oposición en México no son capaces de establecer vínculos fuertes con el electorado rural, es decir, si no logran transformar sus relaciones esporádicas en permanentes, el cambio político seguirá siendo muy lento. La construcción de esta relación depende de lo que hagan los partidos políticos y no de una estructura irrompible. También existe la posibilidad de que los centros urbanos voten masivamente por la oposición, como en las elecciones de 1997, o como ocurrió en los estados de Querétaro y Nuevo León, pero, de nuevo, las ciudades votarán por los partidos que establezcan

relaciones permanentes con ellas y respondan a sus demandas.⁶⁴

• En España, los partidos de oposición, unidos al movimiento obrero y estudiantil, lograron convertirse en la alternativa democrática que necesitaba el país. Pero el camino de la transición, como se demuestra claramente en el caso español, pasa por la movilización y el establecimiento de organizaciones partidistas sólidas, y no es un simple juego de élites.

⁶⁴ En el *post scriptum* de este volumen se hace un breve análisis de los cambios producidos en el sistema político mexicano a raíz de la elección presidencial del 2 de julio de 2000.

APÉNDICE A

Número de huelgas y huelguistas en México, 1933-1993

<i>Años</i>	<i>Huelgas</i>		<i>Huelguistas</i>
1933	13		1 084
1934	202		14 685
1935	642	Lázaro Cárdenas	145 212
1936	674		113 885
1937	576	M1=478 M2=61 000	61 732
1938	319		13 435
1939	303		14 486
1940	357		19 784
1941	142	M. Ávila Camacho	12 685
1942	98		13 643
1943	766	M1=387 M2=56 000	81 557
1944	887		165 744
1945	220		48 055
1946	207		10 202
1947	130	Miguel Alemán	10 678
1948	88		26 424
1949	90	M1=108 M2=19 000	15 380
1950	82		31 166
1951	144		13 553
1952	113		18 298
1953	167	A. Ruiz Cortines	38 552
1954	93		25 759
1955	135	M1=248 M2=25 000	10 710
1956	159		7 573
1957	193		7 137
1958	740		60 611
1959	379	A. López Mateos	62 770
1960	377		63 567
1961	373	M=396 M2=47 175	33 184

APÉNDICE A (Continuación)

<i>Años</i>	<i>Huelgas</i>		<i>Huelguistas</i>
1962	725		80 989
1963	504		26 035
1964	568		16 508
1965	67	G. Díaz Ordaz	610
1966	91		500
1967	78	M1=107 M2=3 685	8 457
1968	156		4 420
1969	144		4 442
1970	N/A		N/A
1971	104	L. Echeverría	N/A
1972	207		2 684
1973	211	M1=341 M2=12 461	8 395
1974	742		17 863
1975	236		9 680
1976	547		23 684
1977	476	J. López Portillo	13 411
1978	758		14 976
1979	795	M1=927 M2=24 185	17 264
1980	1 339		42 774
1981	1 066		31 512
1982	1 925		25 173
1983	1 208	M. de la Madrid	45 949
1984	769		65 359
1985	159	M1=459 M2=75 165	57 354
1986	312		82 833
1987	174		81 700
1988	132		117 800
1989	118	C. Salinas de Gortari	57 866
1990	150		49 315

APÉNDICE A (Conclusión)

<i>Años</i>	<i>Huelgas</i>		<i>Huelguistas</i>
1991	136	M1=138 M2=53 717	64 855
1992	156		91 424
1993	155		31 708
1994	116		27 134
1995	96	E. Zedillo	12 249

M1= promedio de huelgas en cada periodo presidencial.

M2= promedio de trabajadores que participaron en las huelgas.

Fuentes: para las cifras de 1933-1958, véase Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1965, pp. 170-171. Para el periodo 1958-1995, International Labour Organization, *Yearbook of Labour Statistics* (varios números).

10. EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y EL PROCESO DE CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO

Ana Covarrubias*

INTRODUCCIÓN

El estudio de los factores internacionales, o la dimensión internacional,¹ en la llamada democratización² de México no es sino el análisis de la interacción de lo externo y lo interno durante un periodo particular de la vida política, económica y social del país. Es decir, se trata de estudiar la sensibilidad y la vulnerabilidad³ de México en un aspec-

* Agradezco a Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz sus comentarios a este trabajo. La responsabilidad de lo aquí expresado es mía.

¹ El trabajo utilizará como sinónimos la "dimensión internacional", factores internacionales y factores externos. Se trata, desde luego, tanto del marco internacional en el que se da el proceso de cambio en México como de cualquier actor no interno que participe en él.

² Dada la discusión en cuanto a los conceptos de "democratización" o "transición a la democracia" y su aplicabilidad al caso de México, al mencionarlos me referiré a una idea más flexible de cambio político.

³ En este contexto, el significado de los conceptos de sensibilidad y vulnerabilidad se ha modificado un poco a partir de su definición en la literatura de la interdependencia. De acuerdo con ésta, la sensibilidad se entiende como el grado de respuesta dentro de un marco político (qué tan rápido los cambios en un país generan cambios costosos en otros, y de qué magnitud), y la vulnerabilidad como las alternativas

to específico ante variables externas: qué tanto afectan éstas los procesos de cambio en el país y cuál es su margen de respuesta. El tema, por supuesto, no es nuevo. John Coatsworth, por ejemplo, ha identificado cuatro variables externas que han incidido históricamente en la capacidad de los gobiernos mexicanos para profundizar la democracia: las relaciones económicas externas y cómo han influido en el bienestar de la población y la productividad; la competitividad del ámbito económico y estratégico al que se enfrenta el país; los límites impuestos directa o indirectamente por las acciones políticas de poderes extranjeros, especialmente los Estados Unidos; y la naturaleza e influencia de actores no gubernamentales extranjeros en la política y la vida social mexicanas.⁴

El mundo de la posguerra fría, sin embargo, ha propiciado más abiertamente que el desarrollo de procesos in-

no costosas que tenga el Estado. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Cambridge, Ma., Harper Collins, segunda edición, 1989, pp. 12-13. En el caso en estudio, no se trata necesariamente de cómo los sucesos en un país tienen consecuencias en otros, sino de cómo el "espíritu de la época", *Zeitgeist*, y actores externos específicos participan en los procesos internos de un país, deliberadamente o no.

⁴ En su análisis, Coatsworth distingue tres manifestaciones de la democracia: a) electoral, que se refiere principalmente a elecciones competitivas; b) cívica, entendida como un conjunto de derechos y políticas que fomentan la libertad de expresión, reunión y organización de los ciudadanos con propósitos electorales o de otra naturaleza; y c) social, que indica la disponibilidad de empleo, educación, habitación y servicios de salud, entre otros, resultado, normalmente, del crecimiento económico y de políticas gubernamentales orientadas a una mejor distribución del ingreso. John H. Coatsworth, "The United States and Democracy in Mexico", en Victor Bulmer-Thomas y James Dunkerley (eds.), *The United States and Latin America: The New Agenda*, Londres y Cambridge, Ma., Institute of Latin American Studies, University of London y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Press, 1999, p. 141.

ternos, como la democratización, no se de en aislamiento. Lo anterior no quiere decir, empero, que pueda establecerse fácilmente una relación de causalidad directa entre los factores internacionales y los sucesos político-sociales en México; se trata de una dinámica mucho más compleja en la que actores externos pueden participar como incentivo o legitimación *ex post facto*, e incluso quizá, como un obstáculo, de las transformaciones en la vida interna del país. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano o grupos independientes han recurrido en ocasiones al exterior para conseguir fines propios, entre ellos, la proyección de una cierta imagen de México al mundo.

En términos de la interacción de factores internos y externos, calificar el papel de los actores internacionales es una tarea especialmente difícil como resultado de la dicotomía cambio económico y cambio político en México.⁵ Este ensayo se limitará a analizar el ámbito político, de democratización, que se dividirá en dos: el aspecto electoral y el de los derechos humanos. De esta forma, el propósito del trabajo es identificar cómo han participado distintos actores internacionales en el proceso de cambio político en México a partir de los ochenta,⁶ ya sea por su

⁵ En el ámbito económico, establecer relaciones causales entre el exterior y políticas internas es menos complicado, pues existe una estructura internacional identificable (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) que orienta o condiciona disposiciones internas como requisito para apoyar al país en cuestión. No existe una estructura comparable en el ámbito político.

⁶ Si bien el inicio del cambio político en México es materia de discusión, lo cierto es que ha sido más notorio desde los ochenta. Véase Soledad Loaeza, "Delamadridismo: la segunda modernización mexicana", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 56-75. Debe tomarse en cuenta que una de las particularidades del caso mexicano es que, a partir de la Revolución, el régimen se ha presentado siempre como democrático.

propia dinámica o por la del gobierno o grupos mexicanos que fomentan su actividad en el país.

La literatura acerca de la influencia de los factores externos en los procesos de democratización es bien conocida. Cuando la relación entre la dimensión internacional y las transiciones a la democracia no es tan directa como en los casos de Argentina y la Guerra de las Malvinas, o Europa del Este ante el colapso soviético, se distinguen tres grupos de variables internacionales que inciden en los desarrollos internos: el contagio, el control y el consentimiento.⁷ El contagio se refiere a una serie de mecanismos neutrales de transmisión mediante los cuales la población de un país busca imitar las instituciones políticas democráticas de países vecinos. Al ser neutrales, dichos mecanismos producen ciertos resultados que son independientes de las intenciones del país modelo y que pueden estar a favor o en contra de la democracia.⁸ La descolonización es un buen ejemplo del control: la metrópoli introduce la democracia en lo que será el país soberano para proceder así a transferir el poder. El control puede ilustrarse también con la política de "exportación de la democracia" de los Estados Unidos a América Latina, tema que ha sido ampliamente estudiado.⁹ Por último, el consentimiento

⁷ Laurence Whitehead, "Three International Dimensions of Democratization", en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996. pp. 3-25. El autor aclara que estos grupos intervienen únicamente en los procesos de transición y no de consolidación de la democracia.

⁸ *Ibid.*, pp. 5-8.

⁹ Lo que estos trabajos finalmente demuestran, sin embargo, es la enorme dificultad que han tenido los gobiernos estadounidenses para promover, o incluso imponer, la democracia en los países latinoamericanos, ya sea por medios militares, económicos o políticos. Véase, entre otros, Whitehead, "Three International Dimensions of Democ-

es quizá la variable que da más flexibilidad y complejidad al análisis de la función de los factores internacionales en las transiciones a la democracia. El consentimiento puede manifestarse de cuatro formas distintas: la vecindad o proximidad geográfica a procesos de democratización y las consecuencias de éstos en los sistemas de alianzas; la estructura internacional que genere consenso sobre la democratización;¹⁰ la influencia de los grupos transnacionales¹¹ en actores nacionales auténticamente democráticos; y el efecto demostración internacional o la voluntad de las élites o la población de un país de lograr la "modernidad" entendida como el estilo de vida de las democracias capitalistas.¹²

ratization", *op. cit.*, pp. 8-15, y "The Imposition of Democracy: The Caribbean", en Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization*, *op. cit.*, pp. 59-92; Abraham Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1991; y Thomas Carothers, *In the Name of Democracy. U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*, California, University of California Press, 1991.

¹⁰ Los ejemplos más claros son los de la condicionalidad democrática, como el ingreso a la Unión Europea y, probablemente, a la zona de libre comercio de las Américas en el futuro. La condicionalidad como una categoría en sí misma, adicional a la clasificación de Whitehead, la propone Philippe Schmitter, en "The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies", en Whitehead (ed.), *The International Dimensions*, *op. cit.*, pp. 30-31.

¹¹ Por actores transnacionales se entiende aquellos actores no estatales y que no actúan en nombre de un gobierno nacional o de una organización gubernamental. Thomas Risse-Kappen, "Bringing Transnational Relations Back in: Introduction", en Thomas Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

¹² Whitehead, "Three International Dimensions", *op. cit.* pp. 15-22.

La presencia de estos mecanismos en el caso mexicano no sigue un patrón regular, ni por su forma ni por su duración. Aunque podrían encontrarse muchos actores externos que han intervenido en procesos internos de una u otra forma, este ensayo se limitará a considerar cinco que ilustran el funcionamiento de esos u otros mecanismos: los Estados Unidos,¹³ la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE) y las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales. El argumento central del trabajo sostiene que la relación entre actores externos e internos no es unidireccional, sino que la interacción de ambos se manifiesta de diversas maneras: el “efecto demostración” puede tomarse como dado, el “espíritu de los tiempos”, y, en este contexto, los grupos internos actúan frente a mensajes o actividades de agentes externos positiva o negativamente. Es decir, la vinculación puede servir a los actores internos para aprovechar a los externos a su favor, o para impedir o limitar su influencia.

La variable externa más compleja es, desde luego, los Estados Unidos, cuya presencia en procesos internos mexicanos refleja la diversidad de actores e intereses en juego: desde el gobierno hasta los medios de comunicación, y desde fines gubernamentales hasta individuales. Si bien el discurso popular, en especial el de la prensa, suele referirse a “presiones” del gobierno estadounidense sobre el mexicano, se verá cómo ni México ni los Estados Unidos son actores unitarios,¹⁴ por un lado, y cómo el primero no

¹³ Entendido como gobierno, grupos políticos, sociales o económicos no gubernamentales y medios de comunicación.

¹⁴ Con los siguientes actores, ONU, OEA, UE y ONG internacionales predominará la percepción de México —el gobierno— como actor unitario.

se limita a ser un actor pasivo o meramente reactivo a iniciativas del segundo, por el otro. El análisis sobre la participación de la ONU y la OEA en México sugiere un gobierno mexicano que, como tal, busca un equilibrio entre la reacción y la iniciativa. Esto no quiere decir, como se verá en su momento, que se haya tratado de una relación fácil entre autoridades y organizaciones internacionales. En ocasiones, aquéllas respondieron enérgicamente a las críticas hechas por estas últimas, mientras que en otras aceptaron su colaboración e incluso las utilizaron como un medio para justificar sus acciones interna e internacionalmente. La relación del gobierno de México con la ONU y la OEA, y con la UE, es indicativa de su tendencia, cautelosa y limitada, hacia la apertura.

En el caso específico de la UE, el Acuerdo de Asociación Comercial y Cooperación Política quizá sí pueda acercarse más al mecanismo de la condicionalidad, aunque lo más distintivo es la admisión por parte del gobierno de México de dicho instrumento y la lectura "favorable" de la situación de los derechos humanos en el país por parte de la UE, más que la existencia y el funcionamiento del mecanismo en cuanto tal. Finalmente, las ONG internacionales pueden ilustrar con mayor claridad la capacidad del gobierno mexicano tanto para reaccionar negativamente ante ellas como para controlarlas. Así, la influencia de las ONG en procesos internos, si bien no puede negarse, es indirecta y no escapa al poder de las autoridades.

Antes de comenzar con el estudio de cada uno de los actores seleccionados debe advertirse una limitación importante de este trabajo, que es la ausencia de un análisis simultáneo de los procesos internos en México según su propia lógica. El ensayo sólo pretende complementar dicho análisis, del que se encargan otros capítulos de este volumen.

LOS ESTADOS UNIDOS

El papel de los Estados Unidos en la democratización de México ha variado según las circunstancias en ambos países y en el escenario internacional. Históricamente, la prioridad del gobierno estadounidense ha sido la estabilidad más que la democracia en México, condiciones que no siempre han coexistido. Hasta la década de los ochenta, y con la excepción de un periodo breve durante la Revolución,¹⁵ los gobiernos de los Estados Unidos evitaron participar en distintos intentos de democratización auspiciados por actores internos, y se abstuvieron de criticar a su contraparte mexicana por no practicar la democracia plenamente.

A principios de la década de los ochenta, sin embargo, el gobierno y representantes de otros sectores políticos,

¹⁵ Para Coatsworth, el periodo revolucionario es ilustrativo del efecto de algunas de las variables presentadas en su análisis sobre el caso mexicano. Las condiciones económicas externas influyeron de dos maneras: la Primera Guerra Mundial propició el incremento de la demanda de productos mexicanos, lo que tuvo un resultado económico interno positivo (la consolidación del gobierno significó la restauración del orden y una mayor capacidad del mismo para recaudar impuestos). La Gran Depresión bajó los costos de oportunidad económica de una reforma radical; es decir, limitó la inducción interna a la moderación. Finalmente, actores no gubernamentales aumentaron en número e influencia, especialmente en la década revolucionaria, pero su participación en México o en la política estadounidense hacia México fue reducida. Coatsworth, "The United States and Democracy in Mexico", *op. cit.*, pp. 145-147. Véase también Lorenzo Meyer, "Mexico: The Exception and the Rule", en Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy*, *op. cit.*, pp. 100-101. Para el autor, una de las contribuciones estadounidenses a la democracia en México se dio cuando el presidente Wilson se negó a reconocer el gobierno de Victoriano Huerta y solicitó a los países europeos que suspendieran su ayuda económica al mismo. Finalmente, Wilson ocupó Veracruz en 1914, lo que contribuyó a la caída del huertismo.

económicos y sociales en los Estados Unidos comenzaron a prestar atención y demostrar inquietud por la situación interna de México, delicada sobre todo a partir de la crisis de la deuda. La estabilidad en el país continuó siendo la preocupación central del gobierno estadounidense pero, en esta ocasión, el cambio político, y no el *statu quo*, aparecía como el instrumento más conveniente para garantizarla.¹⁶ La "transición mexicana" se fue identificando gradualmente como la mejor forma para evitar que la crisis económica resultara en la pérdida de la legitimidad del régimen y en la inestabilidad generalizada.¹⁷ El problema de la deuda, empero, fue un indicio más del frágil estado de la relación México-Estados Unidos. La corrupción, la ineficacia en la lucha contra las drogas, la política hacia Centroamérica¹⁸ y la migración¹⁹ fueron otros asun-

¹⁶ Meyer, "Mexico: The Exception and the Rule", *op. cit.*, pp. 94-96.

¹⁷ *Ibid.*, p. 105.

¹⁸ Bruce Bagley sostiene que había planes del Consejo Nacional de Seguridad (NSC), que pretendían obligar a México a modificar su política exterior hacia Centroamérica; en 1984, el presidente Reagan ordenó ejercer presiones diplomáticas sobre el gobierno mexicano. Bruce M. Bagley, "La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: la década de los ochenta", en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (eds.), *México-Estados Unidos, 1987*, México, El Colegio de México, 1989, p. 47. Jorge Chabat, por su parte, anota que la tensión entre los dos gobiernos se resolvió mediante un "acuerdo para disentir". Jorge Chabat, "La política exterior de Miguel de la Madrid. Las paradojas de la modernización en un mundo interdependiente", en Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig (comps.), *op. cit.* p. 93.

¹⁹ Durante el periodo, el Congreso estadounidense intentó diseñar una política que sancionara a los empleadores de inmigrantes ilegales. Las dos iniciativas más notorias fueron la Simpson-Mazzoli y la Simpson-Rodino; esta última fue presentada finalmente como la Ley de reforma y control de la inmigración, en 1987. Lorenzo Meyer, "Las relaciones con los Estados Unidos: convergencia y conflicto", en Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig (comps.), *op. cit.*, p. 119.

tos que dificultaron enormemente los contactos bilaterales y que propiciaron, en última instancia, un interés sin precedente de los Estados Unidos en el proceso político mexicano. En materia económica, la divergencia entre los dos países se reduciría poco a poco: las autoridades mexicanas tomaron una serie de medidas que tenían afinidad con posiciones estadounidenses, como la apertura económica, las privatizaciones, la reducción de la intervención estatal y la liberalización de la política de inversión extranjera. Para 1988, México se consideraba el deudor ejemplar, entre otras cosas, por haber cumplido con lo establecido por el Plan Baker.²⁰

El narcotráfico fue sin duda uno de los asuntos más conflictivos entre los gobiernos de México y los Estados Unidos, y contribuyó a que grupos e individuos estadounidenses opinaran sobre cuestiones internas, principalmente la corrupción, haciendo a México más vulnerable. La corrupción sería el motivo de la primera gran crítica a la vida política mexicana, que después se definiría más concretamente como la ineficiente procuración de justicia y, finalmente, las innegables fallas del sistema electoral. Los medios de comunicación estadounidenses trataron estas cuestiones como nunca antes lo habían hecho. El suceso que desencadenó abiertamente las opiniones tan desfavorables sobre esos aspectos fue el asesinato en 1985 del agente de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), Enrique Camarena, en México, supuestamente a manos de narcotraficantes y con la complicidad policiaca. Entre las reacciones estadounidenses a este hecho pueden citarse la "operación interceptación" de 1985, el arresto del doctor Humberto Álvarez Machain en territorio mexicano en 1990 para ser juzgado en los Estados Unidos, e incluso un

²⁰ *Ibid.*, pp. 108-112.

programa de televisión que reproducía la versión estadounidense del asesinato de Camarena.²¹ Más aún, el Congreso aprobó el proceso de certificación de la cooperación en la lucha contra las drogas que, desde luego, concernía a México.²² De acuerdo con Bruce Bagley, el asesinato de Enrique Camarena sirvió como catalizador para sacar por lo menos cinco años de frustración de la administración de Reagan con México.²³ La necesidad de reformas económicas profundas, aunada a los problemas electorales, de migración y narcotráfico, indicaban, según lo entendía la administración de Reagan, que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdía la capacidad para garantizar la estabilidad política en el país. Así, los defectos del sistema político mexicano se hacían evidentes.²⁴

Las audiencias Helms en 1986 reflejaron nítidamente el sentir de grupos e individuos, algunos de ellos poderosos, sobre la situación en México. En efecto, entre mayo y junio de ese año, un subcomité del Senado estadounidense encabezado por Jesse Helms (R-Carolina del Norte) realizó una serie de audiencias sobre las condiciones políticas y económicas de México, que esbozó un país al borde de la revolución como resultado de la corrupción

²¹ Chabat, "La política exterior de Miguel de la Madrid", *op. cit.*, p. 94, y Francisco Gil Villegas, "La nueva "relación especial" de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 21-53.

²² Debe señalarse, sin embargo, que a partir de entonces, y a pesar del clima tan crítico de la política mexicana contra el narcotráfico, el gobierno de México ha sido "certificado" siempre.

²³ En mucho, por la política mexicana hacia Centroamérica. Bagley, "La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México", *op. cit.*, pp. 46-47. Véase la nota 18.

²⁴ *Ibid.*, p. 48.

generalizada, el intervencionismo estatal en la economía y el fraude electoral.²⁵

El gobierno y diversos grupos en México, incluyendo algunos partidos políticos,²⁶ calificaron las audiencias Helms como una intromisión en asuntos internos. La protesta del embajador mexicano en Washington decía, entre otras cosas: "El Gobierno de México no acepta que funcionarios estadounidenses se pronuncien sobre cuestiones de política interna, que solamente conciernen a los mexicanos y respecto de las cuales ningún gobierno puede arrogarse derechos para emitir juicios de valor acerca de los mismos [...] Es sorprendente la capacidad difamatoria y la irresponsabilidad política que implican algunos de los juicios divulgados."²⁷

El Departamento de Estado respondió que los funcionarios que participaban en las audiencias no expresaban el punto de vista del gobierno de Washington. No obstante esta reacción, lo cierto es que México era objeto de escrutinio en varios sectores estadounidenses, incluyendo representantes del gobierno, y que los mexicanos así lo percibían. Algunos de éstos actuaron en contra de

²⁵ Carlos Gutiérrez González, "México en el Congreso estadounidense: el debate sobre política interna", en Gerardo M. Bueno (comp.), *México-Estados Unidos 1986*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 211, 224, 228. Gutiérrez aclara oportunamente que, con frecuencia, el interés de grupos e individuos estadounidenses por México respondió, o ha respondido, a factores que poco o nada tienen que ver con México. Los representantes buscaron —y buscan— lograr propósitos particulares para hacer avanzar su carrera política.

²⁶ Excepto el PAN, que consideró que México debería aceptar que algunas de las instancias gubernamentales que examinan las relaciones internacionales de los Estados Unidos analizaran la situación del país. *Ibid.*, p. 212.

²⁷ "Inadmisible violación a la soberanía dice México a EU", *Excelsior*, 15 de mayo de 1986, p. 1, en *idem*.

tal injerencia mientras que otros quisieron utilizarla a su favor.²⁸

Al cuestionar la capacidad del gobierno, y del PRI, para mantener la estabilidad en el país, el gobierno y otros actores estadounidenses comenzaron a mirar hacia el Partido Acción Nacional (PAN) como la mejor alternativa al PRI.²⁹ Ideológicamente, el PAN se encontraba más cerca de los Estados Unidos que el partido oficial.³⁰ Desde 1983, el PAN había ganado siete municipios importantes, entre ellos Chihuahua, Durango y Ciudad Juárez. El gobierno estadounidense juzgó negativamente las elecciones legislativas de 1985, cuyas irregularidades fueron expuestas por la prensa internacional,³¹ y defendió la victoria electoral del PAN en Chihuahua en 1986.

²⁸ Blanca Torres, "La visión estadounidense de las elecciones de 1985: ¿presión de coyuntura o preocupación de largo plazo?", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos, 1985*, México, El Colegio de México, 1986, p. 47. Como se verá más adelante, el PAN denunció en el exterior las irregularidades de los procesos electorales. Según la autora, los líderes de ese partido buscaban el apoyo externo para reducir las posibilidades de fraude mediante el escrutinio internacional. La relación PAN-grupos estadounidenses puede verse también en un doble sentido: la Fundación Heritage y el Consejo para la Seguridad Interamericana, por ejemplo, colaboraron con el PAN en materia de relaciones públicas. Sergio Aguayo, "1986: el creciente interés por México en Estados Unidos", en Bueno (comp.), *México-Estados Unidos 1986*, *op. cit.*, p. 114.

²⁹ El propio embajador de los Estados Unidos en México, John Gavin, se reunió en varias ocasiones con líderes del PAN en 1984 para fortalecer a este partido como la oposición al PRI. Chabat, "La política exterior de Miguel de la Madrid", *op. cit.*, p. 94.

³⁰ Torres, "La visión estadounidense", *op. cit.*, p. 56. El PAN se veía en la prensa estadounidense como un partido conservador y proempresarial. No faltó quien sugiriera semejanzas con el Partido Republicano estadounidense.

³¹ A lo que el gobierno mexicano respondió argumentando que la prensa extranjera tenía su propia agenda política. Suzanne Biello,

John Gavin, el entonces embajador de los Estados Unidos en México, mantuvo conversaciones con dirigentes del PAN, y criticó al presidente De la Madrid por la lentitud con la que se ponía en marcha la reforma política y económica, entre otras cosas. Después de las elecciones, algunos periódicos estadounidenses expusieron irregularidades como evidencia de que el gobierno no había cumplido su compromiso de contener el fraude electoral. Existía en los Estados Unidos un terreno fértil para las opiniones negativas sobre el sistema político, el presidente y el país en general, en las que se reflejaba una preocupación a largo plazo por la estabilidad política y el funcionamiento del sistema, así como por la incapacidad del gobierno para combatir el narcotráfico y conducir la economía de tal forma que se pudiera hacer frente al pago de la deuda y evitar la migración ilegal a los Estados Unidos.³²

El subsecretario de Estado, Elliot Abrams, el comisionado de Aduanas, Willian von Raab, y otros funcionarios reprobaron el fraude electoral y aludieron a los asuntos recurrentes de la corrupción y el tráfico de drogas en México. En agosto de 1986, los senadores Dennes Deconcini (D-Arizona) y Pete Wilson (R-California) presentaron la resolución 437, no obligatoria, que calificaba las elecciones de 1986 en Chihuahua de fraudulentas, solicitaba al presidente De la Madrid que las anulara y que cumpliera su promesa de renovación moral y democratización del sistema político mexicano.³³

"La prensa extranjera y las elecciones en Chihuahua, julio de 1986", en Bueno (comp.), *México-Estados Unidos 1986*, *op. cit.* pp. 159-167, y Chabat, "La política exterior de Miguel de la Madrid", *op. cit.*, p. 94.

³² Torres, "La visión estadounidense", *op. cit.*, pp. 59, 61.

³³ Bagley, "La interdependencia y la política", *op. cit.*, pp. 49-50. En cuanto al sistema político, el gobierno estadounidense desconfiaba también del poder que ejercía un solo hombre, el presidente, que le

El gobierno estadounidense, sin embargo, dejó de apoyar la "transición mexicana" en 1988 cuando se hizo evidente que era el Frente Democrático Nacional (FDN), y no el PAN, el que aparecía como la alternativa electoral al PRI. En un ambiente caracterizado por la especulación en cuanto a la posible victoria del FDN, las autoridades estadounidenses aceptaron las elecciones de 1988 como legítimas, por lo cual, según Lorenzo Meyer, la relación México-Estados Unidos regresó a la "normalidad".³⁴

Es difícil determinar si el proceso de cambio que vivió México durante los ochenta fue incentivado desde el exterior; es decir, si el gobierno de México reaccionó a "presiones" externas mediante el cambio político. En los puntos en que esas "presiones" pudieron haber sido más fuertes, Centroamérica y la lucha contra el narcotráfico, la política del gobierno mexicano varió: en el primer caso se mantuvo una presencia en Centroamérica, si bien moderada, en el Grupo de Contadora; en el segundo, el gobierno sí reforzó la lucha contra las drogas. Ambas cosas, sin embargo, pudieron haber respondido, en gran medida, a intereses propios y legítimos del país. Por otra parte, la cuestión electoral, a pesar de haber sido "contaminada" por otros asuntos de la relación bilateral, siguió al final su propia lógica y los resultados de las elecciones de 1988 fueron considerados finalmente como "legítimos", a pesar de la inconformidad de todos los candidatos de la oposición.

El proceso de negociaciones y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido interpretado como un momento de cambio decisivo en las

había permitido, por ejemplo, nacionalizar la banca en 1982. Torres, "La visión estadounidense", *op. cit.*, p. 52.

³⁴ Meyer, "Mexico: The Exception and the Rule", *op. cit.*, p. 107.

relaciones México-Estados Unidos, que podría modificar algunos de los "entendidos" con base en los cuales se había manejado la agenda bilateral con anterioridad.³⁵ Si bien esto último no se ha cumplido del todo,³⁶ la asociación comercial con México sí le ha asignado un lugar muy visible en la escena estadounidense.

En lo político, el gobierno de George Bush y el de Bill Clinton se han distinguido por su discurso favorable a las políticas gubernamentales orientadas al cambio político en México. En este sentido, es necesario diferenciar con más precisión entre el Ejecutivo estadounidense y otros actores que se pronuncian con respecto a México en los Estados Unidos.³⁷ La administración de Bush limitó la discusión sobre México al libre comercio y evitó el juicio público sobre la falta de democracia plena en el país —aunque al mismo tiempo se pronunciaba por la realización de elecciones limpias en Nicaragua y Panamá. Más

³⁵ En efecto, la firma del TLCAN se ha considerado como reflejo de una "nueva" relación México-Estados Unidos en cuanto al significado de los Estados Unidos para México, el nacionalismo mexicano, etc. Un análisis más detallado de la relación bilateral, sin embargo, podría matizar mucho la idea de que el TLCAN ha transformado radicalmente dicha relación. Lorenzo Meyer, "Las crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del tratado de libre comercio", en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 73-93, y Mónica Serrano, "La herencia del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1-2 (143-144), enero-junio de 1996, pp. 440-468.

³⁶ Debe recordarse que el TLCAN se limita a ser un tratado de libre comercio y no abarca en absoluto una dimensión política, mucho menos una cláusula de condicionalidad democrática.

³⁷ Jacqueline Mazza, "Policy by Default: The U.S. Executive Branch and Democracy in Mexico, 1980-1995", ponencia presentada en la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, septiembre de 1998.

aún, el presidente estadounidense expresó su satisfacción por distintas medidas adoptadas por el gobierno mexicano, como el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la elaboración de un nuevo código electoral y el reconocimiento del triunfo del PAN en Baja California en 1989. Al parecer, funcionarios del gobierno republicano creían que Salinas iba en la dirección correcta, política y económicamente, y que la condena abierta de su parte debilitaría su desempeño.³⁸

La administración de Bill Clinton ha visto un México mucho más inestable que el que vio su antecesor, marcado por el levantamiento zapatista y los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu en 1994, y otros episodios como el surgimiento y la proliferación del Ejército Popular Revolucionario (EPR), y una serie de sucesos violentos sobre todo en Chiapas. No obstante, y a pesar de que el TLCAN ya está en vigor —o quizá por lo mismo—, el gobierno estadounidense ha mantenido un discurso prudente en cuanto a la democracia en México. Ante situaciones como las de Chenalhó y Aguas Blancas,³⁹ la reacción del gobierno de Clinton ha sido cautelosa, al expresar su preocupación por tales sucesos y, al mismo tiempo, su confianza en la pertinencia de la política seguida por el presidente Ernesto Zedillo. De la misma manera, la administración de Clinton no ha objetado en absoluto las victorias electorales del PAN o del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En su visita a México

³⁸ *Ibid.*, pp. 9-10.

³⁹ En junio de 1995, la policía estatal asesinó a 17 campesinos en la localidad de Aguas Blancas, Guerrero, cuando se dirigían a protestar porque el gobierno del estado no había cumplido su promesa de entregarles herbicidas. En diciembre de 1997, un grupo de indígenas fue asesinado en Acteal, municipio de Chenalhó, presuntamente por miembros de un grupo paramilitar.

en 1997, el presidente Clinton se reunió con representantes de los tres partidos políticos más importantes.

Las elecciones de 1994 fueron un reto para el proceso de cambio político en México. De acuerdo con Benítez Manaut, los procesos electorales de los ochenta y la represión gubernamental del PRD cuestionaban la madurez democrática del sistema político mexicano; se hablaba así de una “democracia selectiva”⁴⁰ que finalmente generó un clima de inestabilidad que ponía en tela de juicio los procesos políticos. De esta forma, la falta de confianza y legitimidad abrió el proceso político a las críticas del exterior, por lo que mexicanos y extranjeros insistieron en la conveniencia de la presencia de actores internacionales para observar las elecciones.⁴¹ Destaca, en ese sentido, la insistencia –“presiones”– de numerosas fundaciones pri-

⁴⁰ Es decir, la alianza entre el gobierno-PRI y el PAN, y la exclusión del PRD.

⁴¹ Raúl Benítez Manaut, “La ONU en México: elecciones presidenciales de 1994”, en *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 3(145), julio-septiembre, 1996, pp. 534-538. En México, la ley proscribía que los partidos políticos se subordinen a agrupaciones internacionales, lo que no había impedido que incluso el PRI tuviera aliados en el exterior. Tanto la Constitución mexicana como las leyes electorales prohibían la presencia de extranjeros en los procesos políticos. Después del levantamiento zapatista de 1994, la oposición reiteró la conveniencia de profundizar las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) –que ya consideraba la observación electoral nacional–, y el gobierno se vio obligado a establecer un pacto a fines de enero de 1994, el “Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia”, que permitió que en marzo el Congreso de la Unión modificara el artículo 41 constitucional y 31 artículos del COFIPE. Las modificaciones a este último ampliaron las facultades de los observadores nacionales, lo que posteriormente permitiría la asesoría de la ONU y la observación internacional en las elecciones del mismo año. pp. 540, 544.

vadas de influencia política, como el Instituto Nacional Democrático (IND) y la Fundación Carter.⁴²

El PRI se había negado a aceptar la observación electoral internacional aunque algunos sectores comenzaron a darse cuenta de su necesidad; la discusión al respecto comenzó a tener relevancia desde fines de 1993, durante las campañas electorales. El secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, por ejemplo, declaró en ese momento que el gobierno mexicano no aceptaría observadores extranjeros, únicamente mexicanos: “[El] ejercicio más fundamental (sic) de la soberanía son las elecciones, que siempre deben estar en manos de los ciudadanos de México.”⁴³ El levantamiento zapatista en Chiapas a principios de 1994 puso a México en una situación más vulnerable al factor o a la opinión externa. Las críticas a partir de entonces se concentraron en tres puntos principales: la ausencia de democracia, las violaciones de los derechos humanos y los amplios sectores de población que viven en la miseria, de lo cual se responsabilizaba directamente al gobierno de Carlos Salinas de Gortari.⁴⁴ El asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, también en el primer semestre de 1994, reforzó la presión al gobierno salinista para que permitiera la observación electoral extranjera.⁴⁵ Desde que Colosio

⁴² *Ibid.*, pp. 533-565.

⁴³ *La Jornada*, 3 de octubre de 1993, citado en *ibid.*, p. 539. La Fundación Carter mandó misiones al inicio de las campañas electorales, sin autorización del gobierno, y Bill Richardson, coordinador de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, declaró que el gobierno mexicano debería aceptar observadores de la ONU y la OEA para que el ingreso del país al TLCAN coincidiera con el proceso de apertura democrática. Cfr. pp. 539-540.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 543.

⁴⁵ Colosio, por cierto, había expresado su voluntad de aceptar la presencia de “visitantes internacionales”. *Ibid.*, p. 546.

se había pronunciado a favor de la observación internacional, parecía haber consenso de los tres partidos políticos en esa cuestión. El representante de México ante la ONU, embajador Víctor Flores Olea, declaró entonces que la presencia de observadores internacionales “[no significaba] abandono de la soberanía, sino declarar que no hay nada que ocultar y se pueden observar los procesos electorales en México libremente”, pues México aceptaba tal situación como una consecuencia de la globalización. Sin embargo, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, dijo: “todavía no se me ha convencido de la necesidad de que venga gente de fuera a observar el proceso”.⁴⁶

Al parecer, el gobierno mexicano accedió a la presencia de observadores internacionales en las elecciones de 1994 una vez que se vio que las tendencias preelectorales favorecían al PRI; los actores extranjeros confirmarían el triunfo del PRI, –triunfo que puede explicarse, sin embargo, por muchas razones, la mayoría de ellas directamente relacionadas con la situación interna del país. Se apoyaría así la credibilidad del proceso electoral en el cual el PRI ganaría la presidencia.⁴⁷ Los observadores ingresaron en el país como “visitantes” y su asesoría se dirigió a las ONG mexicanas. En mayo de 1994, el *Diario Oficial* publicó: “[El] Consejo General del IFE [Instituto Federal Electoral], en ocasión de la celebración de los procesos electorales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas.”⁴⁸ En junio de 1994 se

⁴⁶ *La Jornada*, 15 de marzo y 10 de abril de 1994, citados en *ibid.*, p. 547.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 546.

⁴⁸ Citado en *ibid.*, p. 552.

formalizó su actuación legal mediante una disposición del IFE.⁴⁹

El gobierno estadounidense calificó las elecciones de 1994 como limpias y legítimas. De acuerdo con el informe del Departamento de Estado sobre los derechos humanos en México, éstas representaron un paso positivo en el desarrollo democrático del país. Si bien el documento anota algunas irregularidades en el proceso electoral, y subraya la habilidad del PRI para beneficiarse de los recursos gubernamentales y del acceso privilegiado a los medios de comunicación, destaca también el hecho de que los observadores independientes, entre ellos el Centro Carter, el Instituto Republicano Internacional (IRI) y el IND, concluyeran que dichas anomalías no habían alterado el resultado.⁵⁰ Más aún, para 1997, el Departamento de Estado señaló, por supuesto, la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados, por primera vez en la historia del partido, a favor del PRD y del PAN, así como la elección de Cuauhtémoc Cárdenas, líder del PRD, como jefe de gobierno del Distrito Federal. El informe citó nuevamente a grupos de observadores, nacionales y extranjeros, que calificaron las elecciones como libres y justas, y como un avance significativo en el proceso de democratización.⁵¹

Las elecciones de julio de 2000 crearon, desde luego, muchas expectativas dentro y fuera de México. Sin discusión, el proceso sería presenciado por actores externos, muchos de ellos estadounidenses. Otra novedad fue que

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 562-565.

⁵⁰ EEUU, Departamento de Estado, "Mexico: Human Rights Practices, 1994", febrero de 1995, <http://www.state.gov>.

⁵¹ EEUU, Departamento de Estado, "Mexico Country Report on Human Rights Practices for 1997", 30 de enero de 1998, <http://www.state.gov>.

las elecciones llevaron los partidos a los mexicanos que viven en los Estados Unidos, muchos de los cuales cruzaron la frontera para votar el 2 de julio. Para el presidente del Tomas Rivera Policy Institute, la campaña vio un "acercamiento a la comunidad inmigrante mexicana sin precedente. Se trata de un nuevo estado en el desarrollo político de México".⁵² El Centro Carter fue de nueva cuenta uno de los visitantes más visibles. Antes de llegar a México, el ex presidente Carter había declarado: "El propósito de nuestra misión es valorar el estado del proceso electoral y demostrar con nuestra presencia y actividades la confianza de la comunidad internacional en el compromiso del pueblo mexicano de realizar elecciones libres y justas."⁵³ En México, después de las elecciones, Carter dio crédito al IFE como la institución que logró obtener la confianza de los tres partidos. Reconoció que las irregularidades, e incluso la violencia en las urnas, que se habían dado en el pasado contrastaban con estas elecciones que tuvieron lugar en un clima de armonía, paz y buena voluntad entre los votantes.⁵⁴ Para el NDI,⁵⁵ a pesar de una variedad de problemas que se había registrado en el periodo preelectoral, el día de la elección el proceso político cruzó el umbral democrático al permitir la alternancia

⁵² CNN, 2 de julio de 2000, <http://www.cnn.com>.

⁵³ The Carter Center, "Carter Center to Monitor Mexican Elections", 20 de junio de 2000, <http://www.cartercenter.org>.

⁵⁴ The Carter Center, "Remarks by President Jimmy Carter and Former Bolivia President Sánchez de Lozada on Behalf of The Carter Center Delegation to the 2000 Mexico Elections", conferencia de prensa, Hotel María Isabel Sheraton, ciudad de México, 3 de julio de 2000, <http://www.cartercenter.org>.

⁵⁵ National Democratic Institute, "Statement of the NDI International Delegation to Mexico's July 2, 2000 Elections", 3 de julio de 2000, <http://www.ndi.org>.

de poder.⁵⁶ Las declaraciones del presidente Zedillo, Vicente Fox, Francisco Labastida y Cuauhtémoc Cárdenas constataron el espíritu de tolerancia y cooperación.⁵⁷ Para el IRI, las libertades económicas y el fortalecimiento de la democracia mexicana ubicaron al país, después de la elección, como un jugador “aún más significativo” en la escena mundial.⁵⁸ Funcionarios de la administración de Clinton, por su parte, consideraron que la elección de Vicente Fox podría hacer prosperar la lucha contra la corrupción en el sistema político mexicano. Para ese fin, cualquier medida que resultara en la disminución de las actividades del narcotráfico facilitaría el desempeño del próximo presidente.⁵⁹ De acuerdo con el presidente Clinton mismo, las elecciones fueron “las más libres e imparciales en la historia del país, [y] se presentan como un testimonio vigoroso de la seriedad del compromiso democrático del pueblo mexicano”.⁶⁰ Además de felicitar a Vicente Fox, el presidente estadounidense elogió la labor de Ernesto Zedillo para el fortalecimiento de la democracia en México.⁶¹ Autoridades de otros países como Chile,

⁵⁶ Y mandaría una clara señal a aquellos que luchan por la democracia en el hemisferio. *Idem.* La delegación del Instituto estuvo compuesta por 42 miembros de 12 países y fue recibida por el gobierno, las autoridades electorales, los tres partidos políticos más importantes y organizaciones de observación electoral sin filiación política en las 15 entidades federales que visitó.

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ El Instituto fue invitado por el IFE y dos de los partidos políticos más grandes. El grupo constó de 43 miembros y estuvo encabezado por James A. Baker, ex secretario de Estado; David Dreier, congresista, y Susan Golding, alcalde de San Diego. International Republican Institute, “Preliminary Statement on Mexico’s July 2, 2000, Elections”, 6 de julio de 2000, <http://www.iri.org/>.

⁵⁹ CNN, 3 de julio de 2000, <http://www.cnn.com>.

⁶⁰ *La Jornada*, 4 de julio de 2000, p. 9.

⁶¹ *Idem.*

Argentina y Brasil aplaudieron también el éxito de las elecciones.⁶²

En el ámbito de los derechos humanos, el gobierno y otros actores estadounidenses han seguido con atención acontecimientos como los ocurridos en Chenalhó, Aguas Blancas, El Bosque, El Charco y el Ejido Morelia.⁶³ Al igual que en las elecciones de 1994, el levantamiento zapatista del mismo año fue considerado como un suceso sin paralelo en el estado de los derechos humanos en México. Ambos, según el Departamento de Estado, reflejaron avances y deficiencias en la defensa de esos derechos. En lo que concierne a la subversión zapatista, destaca el cambio en la política gubernamental del uso de la fuerza al diálogo.⁶⁴ Nuevamente, como en el periodo de Miguel de la Madrid, todo parece indicar que el esfuerzo modernizador de Salinas no incluía inicialmente el ámbito político, aunque la inversión de su gobierno en imagen es ilustrativo de su voluntad de satisfacer las expectativas que se tenían respecto del mismo en el exterior.

El punto de partida para entender de manera general la influencia estadounidense en el proceso de cambio político en México es, como se ha visto, la problemática década de los ochenta. Durante ésta, la crítica de autoridades y grupos estadounidenses fue más allá del ámbito electoral y de los derechos humanos, por lo que es difícil identificar una relación causal en ese sentido: narcotráfi-

⁶² CNN, 3 de julio de 2000, <http://www.cnn.com>.

⁶³ En enero de 1994, el ejército ocupó el Ejido Morelia, en Chiapas, y presuntamente torturó y asesinó a tres hombres. En marzo de 1997, la policía ejecutó a cuatro campesinos y detuvo a otros más en el municipio de El Bosque, Chiapas, durante un enfrentamiento entre campesinos y miembros del PRI. En junio de 1997, el ejército mató a 12 supuestos militantes del EPR, en El Charco, Guerrero.

⁶⁴ EEUU, Departamento de Estado, "Mexico: Human Rights Practices, 1994", febrero de 1995, <http://www.state.gov>.

co, migración, política hacia Centroamérica, entre otras cuestiones, nublaron las “presiones” o la influencia que tanto el gobierno como algunos grupos en los Estados Unidos pretendieron ejercer sobre distintas políticas mexicanas. Al contrastar, sin embargo, los dos aspectos del cambio considerados en este ensayo, el electoral y el de los derechos humanos, podría sugerirse que fue el primero el que más peso tuvo en esos años. Hubo críticas específicas en ese sentido y no sólo de los Estados Unidos a México, sino que también el PAN recurrió a ese escenario para exponer las fallas del sistema electoral. En los noventa la actividad estadounidense es más moderada, si bien no indiferente, y, al mismo tiempo, la apertura de México va siendo mayor y más evidente. Esto encaja en el tono de cordialidad que ha caracterizado los años de los gobiernos de Ernesto Zedillo y Bill Clinton. Quizá el gobierno de Clinton no interviene tanto porque el gobierno de Zedillo demuestra una apertura más clara con otros actores, como se verá en las siguientes secciones. El gobierno de los Estados Unidos no es el único interesado en México y la reacción mexicana no pretende defender un país impenetrable, sino controlar la “presión”, influencia o presencia del ámbito internacional en su proceso político.

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

La ONU ha participado recientemente en procesos mexicanos, tanto electorales como de defensa de los derechos humanos, a solicitud del gobierno mexicano o con su consentimiento. La historia de la presencia de la ONU en México refleja, en mucho, la ruta de la apertura del gobierno: en 1994 permitió la asistencia de la Organización en las elecciones de agosto, lo que puede verse como un

punto de partida para, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, "abrir más la puerta" a distintos representantes de la ONU encargados de la defensa de los derechos humanos.

Efectivamente, la presencia de la ONU en las elecciones presidenciales de 1994 marcó el inicio de una actitud más flexible del gobierno mexicano ante la participación de actores extranjeros en sus procesos electorales, a la que se añadiría más visiblemente la de los derechos humanos. La invitación a la Organización mundial es indicativa del paso de una interpretación estricta de la no intervención en asuntos mexicanos a una posición, si bien entonces todavía ambigua, más accesible. Tal como se vio en la sección anterior, se trató, sin duda, de la respuesta gubernamental a una presión creciente tanto de grupos y partidos dentro de México, como de actores del exterior, resultado de la poca confianza de los mexicanos en las elecciones. Así, en circunstancias particulares ya descritas, el 10 de mayo de 1994, el gobierno mexicano invitó formalmente a la ONU a brindar "asesoría técnica" al proceso electoral. La ONU apoyó a grupos nacionales en lugar de llevar a cabo su propia observación, no sólo por indicaciones del gobierno, sino también por la falta de recursos financieros y humanos para cubrir todo el territorio mexicano. Por primera vez, la ONU realizó un esfuerzo de este tipo en un país de la magnitud de México, con mucha población y un gran número de casillas electorales. Adicionalmente, la ONU hizo una evaluación global del sistema electoral mexicano.⁶⁵

Después de las elecciones, la ONU y algunas ONG cuestionaron ciertos procedimientos al respecto, pero no el resultado favorable al candidato del PRI. Este reconoci-

⁶⁵ Benítez Manaut, "La ONU en México", *op. cit.*, p. 551.

miento, aunado a la diferencia entre los votos que obtuvo este último y los que obtuvieron los demás candidatos, contribuyeron a minimizar las críticas al proceso electoral, aunque no faltó quien acusara al gobierno mexicano de utilizar el informe final de la ONU para "legitimar" al candidato del PRI a la presidencia.⁶⁶

Años después, la ONU volvió a estar presente en el país con motivo de problemas internos, esta vez en el ámbito de los derechos humanos, mediante el relator de la Comisión en contra de la tortura, Nigel Rodley; el secretario general de la Organización, Kofi Annan; la relatora especial para ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Asma Jahangir; y la titular del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson. El hecho mismo de que estos representantes de distintos organismos y comisiones de las Naciones Unidas hayan viajado a México para *evaluar* la situación de los derechos humanos resulta novedoso para las políticas exterior e interna. Esta apertura, sin embargo, no estuvo libre de juicios negativos de ambas las partes.

Como evidencia de una actitud más receptiva de las autoridades mexicanas pueden citarse las declaraciones del entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, durante la visita de Rodley. De acuerdo con aquél, el gobierno aceptaría las recomendaciones de la Comisión en contra de la tortura, "con el ánimo de mejorar la capacidad de identificar y castigar a quienes incurran en este delito".⁶⁷ La invitación al relator de la ONU, según Gurría, "forma parte de toda una nueva actitud ante temas de derechos humanos, el asunto de la tortura, que a su vez se inscribe en el ámbito más amplio de la de-

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 562-565.

⁶⁷ *La Jornada*, 19 de agosto de 1997, p. 1.

mocracia en el país".⁶⁸ Y continuó: "Ése es un poco el enfoque, ciertamente es nuevo porque no se manejaban así las cosas en administraciones anteriores y de hecho en muchas ocasiones habíamos adoptado una posición de cautela, de gran prudencia en los contactos, *porque considerábamos que eran instituciones que en un momento dado podrían estar cuestionando a nuestro país.*"⁶⁹

La visita de Kofi Annan, por otra parte, podría ejemplificar los límites a la participación de la ONU en asuntos mexicanos: tanto el gobierno como el secretario de la ONU dejaron muy en claro que la Organización no intervendría como mediadora en el conflicto de Chiapas.⁷⁰

La relatora de las Naciones Unidas para ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, Asma Jahangir, y la titular del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, visitaron el país en 1999. La primera resultó la más polémica de las dos, y puso de manifiesto, una vez más, el riesgo de exposición del gobierno mexicano ante (por no decir intervención y no confundir con la retórica tradicional de la política exterior de México) actores externos. Durante su estancia en México, la relatora puso especial atención en los casos de Acteal, El Bosque, Aguas Blancas y El Charco, así como en las muertes de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Para evaluar cada uno de estos casos, Jahangir consideró: las disposiciones tomadas por el gobierno para asegurar el derecho a la vida; la proporcionalidad y pertinencia del uso de la fuerza por las agencias correspondientes, incluyendo las fuerzas armadas, en el desarrollo de sus deberes; la confiabilidad de las investigaciones realizadas por las autoridades sobre esos incidentes; las acciones em-

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Ibid.*, p. 6. Énfasis añadido.

⁷⁰ *La Jornada*, 23 de julio de 1998, p. 3, y 15 de julio de 1998, p. 3.

prendidas para juzgar a quienes cometieron asesinatos, sin importar su posición pública u oficial; las medidas tomadas por las autoridades para prevenir la recurrencia de tragedias como éstas; y la complicidad del gobierno en las muertes provocadas por actores no estatales.⁷¹

El documento concluyó, entre otras cosas, que México pasaba por un periodo difícil pues el progreso del país estaba marcado por la polarización política y la violencia. De esta forma, debían adoptarse medidas preventivas para disminuir la tensión y el nivel de violencia y proteger, en consecuencia, la seguridad y la vida de civiles inocentes víctimas de actos de la policía, las fuerzas armadas y grupos paramilitares y opositores armados.⁷² El informe reconoció que el gobierno mexicano cuenta con los recursos para superar esos obstáculos y salvaguardar la vida de sus ciudadanos, y lo que realmente se necesita es poner en marcha políticas que cambien el sistema legal y judicial, promuevan el proceso democrático mediante reformas electorales y de otro tipo, fortalezcan las comunidades locales a través del diálogo y busquen la solidez económica y política con determinación y sinceridad. Esta consideración puede interpretarse, desde luego, como un juicio directo al gobierno mexicano: al no tratarse de un problema de recursos materiales, las violaciones de los derechos humanos responden, en mucho, a la falta de voluntad política del gobierno para ponerles fin. Esta opinión sí podría ser entendida como intervención “a la vieja

⁷¹ ONU, Consejo Económico y Social, “Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Ms. Asma Jahangir, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1999/35”, E/CN.4/2000/3/Add.3. Jahangir reconoció que no había encontrado ningún obstáculo para concretar sus reuniones en México, y que su visita se había dado en un ambiente de completa libertad de movimiento y acceso a individuos y ONG.

⁷² *Idem.*

usanza" en la política exterior de México: se califica –negativamente por demás– el desempeño del gobierno en asuntos internos.

El informe de la relatora Jahangir formuló asimismo una serie de recomendaciones al gobierno mexicano. Destacan, entre ellas, la invitación a observadores internacionales a las elecciones de julio de 2000; el establecimiento de medidas efectivas para proteger las vidas de los defensores de los derechos humanos, lo que incluiría la promoción de una atmósfera propicia para el desarrollo de la sociedad civil y la protección de tales derechos; la desmilitarización de la sociedad (evitar el uso de las fuerzas armadas para mantener la ley y el orden o para erradicar el crimen); la consolidación de la independencia de las procuradurías de justicia, tanto la federal como las locales; el establecimiento de mecanismos legales, que no sean las agencias del ministerio público, mediante los cuales puedan las víctimas de violaciones de los derechos humanos, o sus familias, presentar denuncias; poner fin a la impunidad de que disfrutaban ciertas categorías y clases privilegiadas; la adopción de reformas que aseguren que los violadores de los derechos humanos, independientemente de su profesión, sean juzgados en cortes ordinarias; crear conciencia sobre la protección de los derechos humanos entre las policías y fuerzas armadas; y el fortalecimiento de la CNDH y las comisiones estatales de derechos humanos.⁷³

El reporte de Jahangir provocó reacciones enérgicas por parte del gobierno mexicano. Para la Secretaría de Relaciones Exteriores, carecía de equilibrio y objetividad: "[La] relatora rebasó claramente su mandato al entrar en el terreno de los procesos electorales y en el papel que desempeñan instituciones nacionales como las fuerzas ar-

⁷³ *Idem.*

madas.”⁷⁴ Además, el documento había omitido información detallada proporcionada a la relatora, y recomendaba acciones que ya se estaban llevando a cabo, como evitar la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado. Igualmente, la SRE recordó la presencia de observadores internacionales en las elecciones de 1994 y 1997.⁷⁵ El procurador general de la República, Jorge Madrazo, coincidió con la opinión de la SRE en el sentido de que el informe no era imparcial; Madrazo también se declaró sorprendido por la imagen que Jahangir se había hecho de la impunidad en México, especialmente en el estado de Chiapas.⁷⁶ En palabras del Procurador: “[Creo] que ella, en su país o en el ámbito internacional, no se atrevería a presentar una acusación penal sobre casos de impunidad si no hubiese pruebas. Creo que ahí, por lo menos, hay una falta de objetividad.”⁷⁷ Asimismo, Madrazo informó sobre las medidas que se habían tomado en el caso de Acteal para evitar el surgimiento de más problemas de carácter social en la región.⁷⁸

Finalmente, la visita de Mary Robinson a México demostró nuevamente la disposición del gobierno mexicano a aceptar opiniones y ayuda externas en relación con procesos internos. De acuerdo con la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, el gobierno mexicano “comparte las inquietudes de la representante de la ONU, y ya trabaja en la adopción de medidas resolutivas”.⁷⁹ Más aún, la SRE y el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos firmaron un Memorándum de Inten-

⁷⁴ *La Jornada*, 19 de febrero de 2000, p. 3.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *La Jornada*, 20 de febrero de 2000, p. 5.

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ *Reforma*, 25 de noviembre de 1999, p. 6 A.

ción para el Desarrollo y Aplicación de Programas de Cooperación Técnica en el Campo de los Derechos Humanos, mediante el cual el gobierno de México podrá aprovechar los servicios de asesoría y cooperación técnica que ofrece el Alto Comisionado.⁸⁰

Al salir del país, Robinson declaró haber confirmado el mal estado de los derechos humanos en México, por lo que debería modificarse la legislación para superar las deficiencias que existen en la procuración de justicia.⁸¹ Destacó que, con base en la evidencia que le fue presentada, en México se transgreden los derechos humanos en sus niveles básicos; es decir, que existe un grave problema de violación de las garantías individuales. Robinson sugirió el establecimiento de un diálogo genuino entre el gobierno y la sociedad civil como la forma más conveniente para corregir esta situación.⁸² Mencionó la impunidad, la militarización de Chiapas, la existencia de grupos armados, la violación en las comunidades indígenas y los sufrimientos de los migrantes⁸³ como algunos de los asuntos más delicados. Mary Robinson fue cautelosa pero no indiferente con respecto al ejército: “[Yo] no le puedo decir al gobierno que no tenga Ejército, porque no es mi papel decir eso. Sin embargo, lo que sí puedo decirle es que el Ejército tiene que respetar los derechos humanos, que no tiene derecho de violar esos derechos (sic).”⁸⁴ Igualmente, se pronunció a favor de la creación de un ombudsman militar para impedir que se vulneren los derechos humanos de los efectivos del ejército, y sugirió que, en caso de que el delito fuese cometido por uno de ellos, el juicio debe-

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ *La Jornada*, 28 de noviembre de 1999, p. 3.

⁸² *Idem.*

⁸³ *Ibid.*, p. 4.

⁸⁴ *Idem.*

ría seguirse en las instancias civiles; las cortes castrenses actuarían únicamente en cuestiones de disciplina y problemas del propio ámbito militar.⁸⁵ En cuanto a Chiapas, la representante del Alto Comisionado recomendó disminuir la presencia militar: "Me parece que es importante que el gobierno considere cómo puede reducirla, aunque ello sólo está en sus manos, porque concierne a la soberanía de un país."⁸⁶ Finalmente, y a pesar de sus críticas, Robinson reconoció los esfuerzos hechos por el gobierno para crear una cultura de respeto de los derechos humanos, que incluye la firma de varios acuerdos internacionales y la modificación de leyes internas.⁸⁷ En palabras de Mary Robinson: "la visita fue seria y muy constructiva, durante la cual encontré necesario expresarme bastante fuerte por la situación que me llevó a México. Describí el abismo entre lo que se dice y la realidad en el terreno".⁸⁸ Al mismo tiempo, admitió que: "...de parte de las autoridades hay cierto compromiso de corregir la naturaleza seria de situaciones como la reforma al sistema de justicia y la independencia del sistema judicial y, muy particularmente, en relación con la situación de las poblaciones indígenas".⁸⁹

Si bien la Carta de la OEA menciona la promoción de la democracia representativa como uno de los principios del sistema interamericano, es cierto que desde su firma en 1948 la Organización ha hecho poco a favor de la defensa de ese régimen político en los países miembros. Co-

⁸⁵ *Ibid.*, p. 3.

⁸⁶ *Idem.* Robinson también dijo que trataría la cuestión de los abusos de que son objeto los inmigrantes mexicanos indocumentados por parte de autoridades de los Estados Unidos con el gobierno de ese país.

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ *La Jornada*, 21 de marzo de 2000, p. 40.

⁸⁹ *Idem.*

mo resultado de los procesos de democratización en Centro y Sudamérica durante los ochenta y, desde luego, animada también por el fin de la Guerra Fría, la OEA ha puesto en marcha nuevas medidas para promover y preservar eficazmente la democracia representativa en la región. Destacan, entre ellas, el Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano (1991), la Resolución 1080 (1991) y los protocolos de Washington (1992) y de Managua (1993). Estas iniciativas, intervencionistas según el gobierno mexicano, refuerzan el compromiso de los países miembros de proteger la democracia y dan a la Organización un papel activo en esta tarea.⁹⁰

En el aspecto electoral, uno de los ejemplos más ilustrativos del recurso al ámbito externo es la presentación de quejas por parte del PAN ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, en relación con distintos procesos: la elección de diputados en el estado de Chihuahua en 1985, las elecciones municipales de la capital del estado de Durango en 1986, las elecciones para la gubernatura de Chihuahua en 1986 y para el congreso local y gobiernos municipales en el Estado de

⁹⁰ En el Compromiso de Santiago, como su nombre lo indica, los estados miembros se obligan a promover "el ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento" de la democracia representativa, que es "la forma de gobierno de la región"; la Resolución 1080 indica el proceso que seguirá la Organización en caso de que se interrumpa el orden democrático en cualquiera país; de acuerdo con el Protocolo de Washington, el país en el que se dé la ruptura de la institucionalidad democrática podrá ser suspendido de la Organización; finalmente, el Protocolo de Managua se refiere a la noción de gobiernos éticos y eficientes de los estados miembros. Véase Olga Pellicer, "La OEA a los 50 años; ¿hacia su fortalecimiento?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 54, junio de 1998, p. 24.

México en 1990.⁹¹ El PAN responsabilizó al PRI por una serie de irregularidades en esos procesos electorales, entre ellas: falsificación de actas de escrutinio y de planillas de registro de voto de casillas electorales, empleo de fondos y recursos públicos, presiones para coartar la libertad de expresión, modificaciones a los padrones electorales, relleno de urnas; apertura anticipada de casillas electorales, cambio de ubicación de las mismas y fraude al realizarse el recuento de votos. Las reclamaciones del PAN, según los informes de la Comisión, estuvieron acompañadas de la evidencia correspondiente.

La reacción del gobierno de México consistió esencialmente en descalificar a la CIDH como un instrumento válido para juzgar los procesos electorales. La actuación de la Comisión era inadecuada pues el PAN no había agotado los recursos internos para inconformarse y porque, en última instancia, no se estaba violando ninguna disposición de la Convención Americana de Derechos Humanos. Más aún, de acuerdo con la posición del gobierno, si un “[Estado] pactara someterse a una instancia internacional en lo relativo a la elección de sus órganos políticos, dejaría de ser soberano y de ser un Estado”; “[no] existe principio de Derecho Internacional ni obligación internacional de México que establezca que instancias internacionales puedan examinar la integración de los órganos políticos de los Estados Unidos Mexicanos”.⁹² La CIDH,

⁹¹ Véanse los informes de la CIDH: Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución No. 01/90, casos 9768, 9780 y 9828 (México), 17 de mayo de 1990; y Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/11.85, sesión 85, Informe Anual 1993, 1o. de febrero de 1993.

⁹² Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución No. 01/90, casos 9768, 9780 y 9828 (México), 17 de mayo de 1990.

por su parte, defendió su competencia con base en el hecho de que el gobierno mexicano ha firmado y ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos que reconoce la competencia de la CIDH para emitir opiniones y conclusiones. Igualmente, México está comprometido a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos comprendidos en el artículo 23 de la Convención, que incluye el derecho a votar en las elecciones y, según el artículo 2, aceptó adoptar las medidas legislativas para dar efecto a esos derechos.⁹³ De acuerdo con la Convención, el derecho de los ciudadanos a votar y ser elegidos implica necesariamente el método o las condiciones para que tal voto se haga realidad: la elección. De allí que la Convención califique las características de las elecciones.⁹⁴

En cuanto al principio de no intervención, invocado también por el gobierno mexicano, la Comisión aseguró que México, al ratificar la Convención, había contraído el compromiso de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos consignados en ella; en lo concerniente a los derechos políticos, sólo presentó una reserva referida al derecho al voto y la asociación con fines políticos de los ministros de los cultos. Al asumir las obligaciones derivadas de la Convención, el gobierno mexicano aceptó igualmente que la CIDH ejerciera las funciones y atribuciones que aquélla le confiere. El Estado mexicano ha accedido a que ciertos aspectos de su jurisdicción interna sean juzgados por parte de los órganos instituidos para la protección de los derechos y garantías de la Convención. Según la Carta de la OEA, los estados tienen la obligación de res-

⁹³ *Idem* y OEA/Ser.L/V/II.85. sesión 85, *Informe Anual 1993*, 1o. de febrero de 1993.

⁹⁴ Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución No. 01/90, casos 9768, 9780 y 9828 (México), 17 de mayo de 1990.

petar los derechos de la persona humana que, en el ámbito interamericano, están reconocidos en la Convención.⁹⁵ La Comisión procedió a analizar las quejas del PAN y recomendó al gobierno cumplir cabalmente con las disposiciones para garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos, entre otras cosas.⁹⁶

La década de los noventa vio un gobierno mucho más flexible en cuanto a la actuación de la OEA en materia de derechos humanos, excluyendo el área electoral. De esta forma, permitió la visita de la CIDH de la OEA en 1996 y reconoció la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998. Si bien las recomendaciones de la CIDH no tienen carácter obligatorio, no deja de sorprender que, como en el caso de la ONU, el gobierno mexicano, a pesar de su tradicional defensa del principio de no intervención en su expresión más estricta, haya invitado a miembros de la Comisión, quienes hicieron declaraciones públicas no siempre favorables a él, sobre casos como Aguas Blancas, el Ejido Morelia y el general José Francisco Gallardo.⁹⁷ En relación con los primeros, el gobierno de México aseguró haber cumplido con las reco-

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ El general José Francisco Gallardo fue encarcelado, supuestamente, por su sugerencia de crear un ombudsman para las fuerzas armadas. Formalmente, está acusado de 14 delitos por parte de las autoridades militares. Los representantes de la Comisión identificaron problemas como la impunidad, especialmente de los funcionarios gubernamentales, el riesgo de que el empleo del ejército en funciones policíacas se traduzca en "serias violaciones" de los derechos humanos, y la existencia de grupos paramilitares como las guardias blancas. No obstante esta crítica, los delegados de la CIDH reconocieron también la apertura del gobierno mexicano y la libertad de la que gozaron durante su visita. *La Jornada*, 25 de julio de 1996, p. 12, y *Uno Más Uno*, 25 de julio de 1996, p. 3.

mendaciones de la CIDH pero, en lo que al general Gallardo respecta, limitó su apertura por tratarse de un asunto que concierne a los militares.⁹⁸ Es difícil decir si la participación de la CIDH ha sido fundamental para resolver esos casos, quizá la propia presión interna lo hubiera logrado por sí misma, pero lo que es cierto es que la Comisión intervino con el consentimiento del gobierno mexicano –cuya intención fue quizá que el organismo internacional reconociera y legitimara su preocupación por la situación de los derechos humanos, y su respuesta a la misma.

El reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹⁹ parecería indicar que el gobierno respondía a estímulos externos aunque, nuevamente, con la lógica de fortalecer su posición ante la crítica nacional e internacional: "...brindaría un espacio para ir a dirimir, donde no estamos de acuerdo, presentar nuestras pruebas de manera tal que no se nos juzgue en ausencia".¹⁰⁰ Para la secretaría de Relaciones Exteriores el cambio se dio por la continuidad; es decir, fue una acción consistente con el respeto que México siempre ha demostrado por el derecho internacional.¹⁰¹ Así, y tal como sucedió con los visitantes de la ONU, la relación de México con la OEA permitió al gobierno expo-

⁹⁸ *La Jornada*, 6 de octubre de 1998, p. 10.

⁹⁹ Jurisdicción que se había rechazado desde la creación de la Corte.

¹⁰⁰ Rosario Green, *La Jornada*, 2 de mayo de 1998, p. 16, y 5 de mayo de 1998, p. 7, citada en Ana Covarrubias, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *Foro Internacional*, vol. XXXIX, núm. 4 (158), octubre-diciembre de 1999, p. 450. De acuerdo con la secretaria de Relaciones Exteriores, la jurisdicción de la Corte complementaría también los instrumentos nacionales en materia de derechos humanos.

¹⁰¹ *La Jornada*, 2 de mayo de 1998, p. 16, y 5 de mayo de 1998, p. 7.

ner abiertamente sus políticas con respecto a la situación de los derechos humanos en el país.¹⁰²

Las actividades de la ONU y la OEA en México aquí descritas ejemplifican el tránsito de una preocupación externa ante todo electoral a una más puntual en materia de derechos humanos, en la que ya se identifican explícitamente víctimas y victimarios. Sin duda, la presencia de esas organizaciones internacionales en el país a lo largo de los últimos años ha sido crecientemente visible. Si esa presencia ha obligado a las autoridades mexicanas a optar por medidas a favor de la protección de los derechos humanos y la transparencia electoral es difícil de asegurar; ciertamente, es menos aventurado argumentar que ha sido una influencia más que ha alentado al gobierno a dar un primer paso: reconocer el problema y aceptar, o refutar, la crítica externa. Esto, quizá, sí podría interpretarse como el inicio de un cambio oficial en cuanto a prácticas electorales y de derechos humanos. Al mismo tiempo, sin embargo, cualquiera que haya sido el móvil del gobierno para responder al frágil estado de los derechos humanos y los procesos electorales en el país, la ONU y la OEA han servido también como escenarios para corroborar la preocupación y la actuación de las autoridades al respecto.

LA UNIÓN EUROPEA

La UE representa un caso de condicionalidad democrática, con la firma del Acuerdo de Asociación Comercial y Cooperación Política entre esa entidad y México. Como

¹⁰² De acuerdo con el entonces secretario Gurría, por ejemplo, uno de los propósitos del gobierno de México era que la CIDH constatará que se estaba "luchando contra el fenómeno de la tortura". *La Jornada*, 19 de agosto de 1997, p. 1.

bien se sabe, los acuerdos de la Comunidad Económica/ Unión Europea con terceros países incluyen la llamada cláusula democrática, la cual obliga a las partes firmantes a respetar la democracia y los derechos humanos en sus respectivos territorios. En el pasado, el gobierno mexicano había evitado concluir acuerdos con la CEE en esos términos.¹⁰³ Ahora, sin embargo, la firma del Acuerdo fue una iniciativa tan valiosa para el proyecto zedillista que el gobierno finalmente consintió en la incorporación de la cláusula democrática, antes calificada de intervencionista. Al respecto, podría decirse que los últimos años habían creado un contexto propicio para la aceptación de la cláusula: como se ha visto, el tema de los derechos humanos lo habían venido discutiendo más explícitamente actores internacionales y nacionales, a lo que el gobierno respondió con una cierta apertura. Explicó hábilmente su cambio de posición en referencia a la cláusula: “[Realmente] no era un problema”, pues la UE y México guiarían sus políticas externas e internas “inspirados en los derechos humanos y en los principios democráticos de cada soberanía”.¹⁰⁴ Por otro lado, los países de la UE parecen haber coincidido con México en cuanto a la pertinencia de la firma del Acuerdo, pues en última instancia actuaron según su propia lógica y no la de las ONG, críti-

¹⁰³ En 1991 se firmó el Acuerdo, que no incluyó la cláusula democrática y de derechos humanos. Véase Judith Arrieta Munguía, “La política exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno de 1995-1996, pp. 123-148.

¹⁰⁴ *La Jornada*, 19 de julio de 1997, p. 10. El director de Asuntos Multilaterales de la SRE, Marco Provencio Muñoz, por su parte, afirmó: “[Nunca] hubo una diferencia de sustancia entre la UE y México, porque ambos coincidimos en la importancia de los principios democráticos y el respeto a los derechos humanos.” *La Jornada*, 13 de julio de 1997, p. 18.

cas con respecto a la situación de los derechos humanos en el país.¹⁰⁵ De acuerdo con el director general para la UE del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Gran Bretaña, el gobierno de México conocía las preocupaciones de los miembros de la Unión en cuanto a la violencia y otros problemas como el de Chiapas, pero la función de la UE era la de alentar a las autoridades mexicanas a encontrar una solución “simple, democrática y aceptable” para ese estado del sureste.¹⁰⁶ El presidente Ernesto Zedillo, el primer ministro de Portugal y presidente en turno de la UE, Antonio Guterres, y el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, firmaron el Acuerdo en Lisboa en marzo de 2000.¹⁰⁷

Por otro lado, el Acuerdo –la cláusula– como instrumento de condicionalidad no podrá constatarse sino hasta que surja algún caso de violación a lo establecido en la misma por parte de México; por el momento, las elecciones de julio de 2000 parecen haber alejado ese escenario.¹⁰⁸ Es interesante señalar, por el momento, que el proceso de acercamiento entre México y la UE parece re-

¹⁰⁵ La Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos, por ejemplo, recomendaba incluir un mecanismo de “seguridad de la cláusula democrática y de derechos humanos” en el Acuerdo, como resultado del deterioro de los derechos humanos en Chiapas. *La Jornada*, 25 de marzo de 1998, p. 3.

¹⁰⁶ *La Jornada*, 24 de marzo de 1998, p. 3.

¹⁰⁷ Un día antes de la firma, la secretaria Rosario Green había declarado: “[Así] como ha habido progresos, lamentablemente no hemos logrado acabar con las violaciones y cimentar de manera muy sólida una cultura de respeto a los derechos humanos y de combate a la impunidad. Pero eso no quiere decir que no estemos trabajando en esa dirección.” *La Jornada*, 23 de marzo de 2000.

¹⁰⁸ Javier Solana, encargado de política exterior de la UE, felicitó a la nación mexicana “por la madurez democrática y política que demostró durante las elecciones”. CNN, 3 de julio de 2000, <http://www.cnn.com>.

flejar una “condicionalidad equilibrada”; es decir, el primero acepta una disposición antes considerada como intervencionista mientras que la segunda lee “generosamente” las críticas hechas al estado de los derechos humanos en México –incluso por europeos mismos– y “apuesta” al gobierno al reconocer su buena disposición para corregirlo. El México que a partir de 1995 busca el Acuerdo, aun en su forma original, es uno muy distinto del de los años ochenta y principios de los noventa.

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES INTERNACIONALES

Quizá la presencia más visible y directa del exterior en un ámbito de la democratización de México sea la de ONG defensoras de los derechos humanos. En este caso, no se trata únicamente de la influencia de actores externos en actores nacionales, sino de una participación directa de aquéllos en asuntos internos. Efectivamente, destaca la actividad de ONG internacionales cuyos representantes han viajado a México a partir del levantamiento zapatista de 1994 y, con más frecuencia, desde los sucesos en Che-nalhó en diciembre de 1997. Tal como sucedió con la OEA y la ONU, el gobierno lidió con la presencia internacional pero, en el caso de las ONG, su reacción tuvo como fin el control de sus actividades en el país, más que la puesta en marcha de las medidas que demandaban.

Vale la pena mencionar las visitas del secretario general de Amnistía Internacional (AI), Pierre Sané, y de un grupo de observadores italianos, que fueron las más controvertidas. Ambas constatan los límites de la apertura mexicana según el tipo de actores de que se trata, y el tipo de actividad que realizan en el país. La visita de Sané puede calificarse como un “desencuentro” entre el go-

bierno mexicano y la organización internacional. Para el secretario de AI, el gobierno de México no demostraba tener la voluntad política de corregir el mal estado de los derechos humanos en el país, situación que calificó de "crítica".¹⁰⁹ El gobierno de México, por su parte, negó a Sané la posibilidad de entrevistarse con el presidente Zedillo y con el secretario de Gobernación.¹¹⁰ Teniendo esta experiencia como antecedente inmediato, Zedillo se reunió en París con un grupo de ONG del que estuvo excluido AI. La hostilidad entre el presidente mexicano y las ONG apareció de nuevo al convertirse Zedillo en el blanco de ataques de esas organizaciones que identificaban a México como el país con el peor récord en cuanto a casos de impunidad y agresión. De igual forma, representantes de esas asociaciones criticaron la creciente militarización en zonas en donde había grupos rebeldes y en el Distrito Federal.¹¹¹ Recriminaron al presidente mexicano el no haberse entrevistado con Pierre Sané, y amenazaron con obstaculizar la firma del Acuerdo entre México y la UE si el gobierno mexicano no adoptaba medidas radicales para fortalecer el respeto a las garantías individuales.¹¹² Zedillo, por su parte, explicó la parcialidad en los juicios de las ONG como resultado de la mala comunicación entre éstas y el gobierno.¹¹³

La visita de un grupo de observadores italianos en 1998 es uno de los mejores ejemplos de la tensión entre el gobierno mexicano y actores extranjeros no gubernamentales. Dicho grupo fue expulsado del país por las autoridades migratorias una vez que expiró su visa, y después de

¹⁰⁹ *La Jornada*, 24 de septiembre de 1997, pp. 1, 54.

¹¹⁰ *La Jornada*, 25 de septiembre de 1997, pp. 45, 55.

¹¹¹ *La Jornada*, 6 de octubre de 1997, p. 6.

¹¹² *Ibid.*, p. 1.

¹¹³ *Ibid.*, p. 6.

que hubiera realizado actos como el de traspasar un retén militar en Ocosingo sin el permiso gubernamental correspondiente.¹¹⁴ Otros casos discutidos fueron el de 12 extranjeros expulsados el 10 de abril por haber apoyado la constitución del municipio autónomo “Ricardo Flores Magón” en Ocosingo, Chiapas, y el del sacerdote francés Michel Chanteau, quien había culpado públicamente al gobierno de las muertes de Acteal.¹¹⁵

El gobierno mexicano reaccionó de diversas formas ante la presencia, y las críticas, de las ONG a las condiciones de los derechos humanos en el país. De entre sus respuestas, destaca su actividad en la OEA y el establecimiento de nuevas disposiciones para regular la observación internacional en territorio nacional. Desde 1997, el gobierno mexicano había intentado controlar la actividad de las ONG a través de la OEA. Durante la 37a. Asamblea General, la representación de México propuso una serie de mecanismos que restringirían el acceso de las ONG a la CIDH, y darían prioridad a las comisiones de derechos humanos nacionales como canales de transmisión de inconformidades ante esta última. El argumento central del gobierno mexicano señalaba que las ONG no siempre tenían la información correcta, y no elaboraban adecuadamente sus quejas, las cuales eran presentadas ante la Comisión antes de haber agotado los recursos nacionales.¹¹⁶ La propuesta mexicana fue rechazada.

De esta manera, y en un contexto crecientemente hostil, el gobierno optó por una medida unilateral: la ley

¹¹⁴ *La Jornada*, 8 de mayo de 1998, p. 5.

¹¹⁵ EEUU, Departamento de Estado, “Mexico Country Report on Human Rights Practices for 1998”, 26 de febrero de 1999, <http://www.state.gov>.

¹¹⁶ *La Jornada*, 2 de junio de 1997, p. 46, y 6 de junio de 1997, pp. 50, 65.

para la observación internacional, que establece la duración y condiciones de las visitas de extranjeros para observar el estado de los derechos humanos en el país. Esas visitas deberán hacerse en grupos de un máximo de diez personas cada uno y por no más de diez días. Los interesados deberán solicitar la autorización del gobierno mexicano con seis meses de anticipación, y demostrar la "seriedad" de la organización a la que pertenecen, así como su experiencia en la labor de observación internacional.¹¹⁷ Sobra decir que ONG como AI y *Human Rights*

¹¹⁷ *La Jornada*, 8 de mayo de 1998, p. 5. Otras fuentes indican que el permiso debe ser solicitado con sólo 30 días de anticipación, y que los observadores deben presentar un itinerario y una agenda de actividades detallados. EEUU, Departamento de Estado, "Mexico Country Report on Human Rights Practices for 1998", 26 de febrero de 1999, <http://www.state.gov>. De acuerdo con el *Manual para observadores internacionales de derechos humanos en México*, divulgado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, el observador puede solicitar dos tipos de visa: FMT (turista) o FM3 (visitante). La obtención de la primera es relativamente sencilla y permite una estancia de hasta seis meses, sin prórroga. El *Manual*, sin embargo, señala que el gobierno mexicano no autoriza la observación de derechos humanos con esa visa, y considera que quien lo haga estará violando la Ley General de Población. En respuesta, el documento argumenta que dicha ley no prohíbe expresamente esa labor. La FM3, al contrario, se otorga para realizar actividades "lucrativas o no" y se adquiere sólo mediante solicitud expresa en los consulados mexicanos o el Instituto Nacional de Migración. De esta forma, para obtener la visa de no inmigrante "visitante de derechos humanos" se requiere, entre otras cosas: una carta de la organización a la que se pertenece, comprobante de solvencia económica para la estancia en México, y detallar el tipo de trabajo que se va a realizar. El *Manual* añade que la FM3, en el caso de visitantes de derechos humanos, puede contar con más restricciones en lo concerniente a la estancia en el país, el otorgamiento de prórrogas y el cumplimiento de requisitos "arbitrarios". Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez, *Manual para observadores internacionales de derechos humanos*, <http://gdomain.com/Flyingming.Com/plataforma/docs/ma/doc3.html>.

Watch Americas (HRWA) reaccionaron negativamente ante estas disposiciones, al destacar el carácter urgente de la observación internacional y cuestionar la validez de que sea la Secretaría de Gobernación la que juzgue la "legitimidad" de las ONG.¹¹⁸ Más aún, el director regional de HRWA aseguró que la nueva legislación violaba la libertad de expresión y de movimiento que el gobierno mexicano estaba comprometido a respetar por haber firmado diversos acuerdos internacionales al respecto.¹¹⁹

Si en las secciones anteriores ha sido difícil determinar el peso exacto de los Estados Unidos, la ONU, la OEA o la UE en el reconocimiento por parte del gobierno mexicano del problema de los derechos humanos y de las prácticas electorales, en ésta es todavía más complicado por tratarse de actores no gubernamentales. Como se ha visto, las autoridades mexicanas reconocen inicialmente una política titubeante ante la intervención, que a veces pareció salir de control, de distintas ONG internacionales defensoras de los derechos humanos en territorio mexicano. Paradójicamente, al final, el mecanismo del control pareció funcionar en sentido contrario: de dentro hacia afuera. Así, el gobierno mexicano demostró contar todavía con un importante margen de acción para regular las actividades de esas organizaciones en el país. El mejor ejemplo es, sin duda, la legislación para "visitantes" de derechos humanos. Esto no hace sino confirmar la relevancia del ámbito interno, el cual, si puede regular la presencia externa, es capaz también de actuar en áreas como los derechos humanos y la cuestión electoral por sus propias razones.

¹¹⁸ Véase *La Jornada*, 16 de mayo de 1998, p. 12, y 31 de mayo de 1998, p. 5, y EEUU, Departamento de Estado, "Mexico Country Report on Human Rights Practices for 1998", 26 de febrero de 1999, <http://www.state.gov>.

¹¹⁹ *La Jornada*, 16 de mayo de 1998, p. 12.

CONCLUSIONES

Como bien se sabe, la llamada “apertura” de México fue inicialmente económica y después política, y la primera se dio en mucho forzada por las circunstancias –falta de alternativas–, por lo que no se puede concluir que el cambio económico tuviera como fin último el político. Éste ocurrió paralela o sucesivamente al económico y fue resultado de diversas causas. ¿Cómo ubicar aquí los factores internacionales?

El solo hecho de poder identificar cuatro actores presentes en la escena mexicana sugiere que influyen de alguna manera, directa o no, deseada o no, en procesos internos o que, por lo menos, existe un vínculo entre ellos y actores nacionales. Sin embargo, la relación causal, como se ha repetido con frecuencia, es difícil de establecer. Además, si bien por razones analíticas y de orden se distinguieron esos actores, la actividad de cada uno de ellos, especialmente en los noventa, no debe verse fuera de un contexto constituido por todos ellos, y otros muchos, que actúan simultáneamente. Al no poder escapar al discurso internacional en pro de la democracia y los derechos humanos que ha caracterizado a la posguerra fría, el gobierno mexicano ha tratado de utilizar variables externas a su favor, en la medida de lo posible, cuando se trata de organizaciones internacionales gubernamentales, y de controlarlas cuando se trata de actores no gubernamentales, o gubernamentales como fue el caso de los Estados Unidos durante gran parte de los ochenta. Así, la “dimensión internacional” ha sido indudablemente un acompañante del proceso de cambio político en México, que a veces incentiva, a veces refrenda y a veces estorba.

El papel de los Estados Unidos –de sus diversos intereses y grupos– ha sido continuo, visible y polémico, pero es riesgoso decidir si los gobiernos mexicanos han actuado

de forma exclusivamente preventiva o reactiva. La evidencia de los ochenta y los noventa sugiere una relación entre el gobierno de los Estados Unidos y la democracia en México más bien indirecta y, quizá, más reactiva que preventiva por parte del último. En el ámbito electoral, contrasta la actitud de los Estados Unidos en las décadas de los ochenta y los noventa: en el primer caso, diversos sectores, gubernamentales o no, criticaron agresivamente los procesos electorales mexicanos, contexto que aprovechó el PAN para fortalecer su posición recurriendo no sólo a algunos grupos estadounidenses sino, también, a la CIDH. El gobierno de México, por su parte, rechazó la "injerencia externa" al defender la primacía de la jurisdicción interna. Durante los años noventa, en segundo lugar, el tema de los derechos humanos tomó relevancia como consecuencia del levantamiento zapatista de 1994 y una serie de sucesos posteriores que ponían de manifiesto el frágil estado de esos derechos en México. El gobierno y otros sectores de los Estados Unidos adoptaron una actitud más moderada, aunque sobresale la actividad de algunas ONG que siguieron de cerca los procesos electorales y la evolución de las acciones de las autoridades mexicanas en relación con las violaciones de los derechos humanos. Los principales papeles, sin embargo, los tuvieron la ONU, la OEA, ONG internacionales y, en menor medida, la UE. El resultado de la presencia de estos actores en la escena mexicana fue una mayor receptividad del gobierno de México, e incluso cierta convergencia entre éste y las organizaciones gubernamentales internacionales en cuanto a la seriedad de la problemática de los derechos humanos. En lo que a las ONG extranjeras respecta, la actitud de las autoridades mexicanas fue mucho más defensiva, lo que no significa que éstas no hayan puesto en marcha políticas a favor de la protección de los derechos humanos y la rectitud de los procesos electorales. Como se ha dicho,

no puede medirse la influencia particular de las ONG sin tomar en cuenta la actividad de la ONU y la OEA, así como el interés del gobierno mexicano por firmar el Acuerdo con la UE. Es más fácil asegurar que en un *contexto* de crítica internacional, e interna, las autoridades se ven obligadas a tomar medidas para corregir problemas que de hecho existen.

El proceso electoral que finalizó el 2 de julio de 2000 puede fortalecer el argumento de la primacía del ámbito interno en la democratización al tiempo que ilustra que esto no excluye al ámbito internacional. Un hecho que fue claramente interno, en cuanto a su diseño, sus actores y sus resultados, fue “acompañado” y evaluado por actores externos: 860 observadores provenientes de 57 países, algunos invitados por los partidos políticos y otros como delegados de ONG, parlamentarios y funcionarios electorales.¹²⁰ La función de estos observadores fue, en términos generales, refrendar la legitimidad de un desarrollo interno cuyos resultados fueron incuestionables. Destaca, al respecto, el reconocimiento de nacionales y extranjeros a la labor del IFE, agente estrictamente interno. Para el ex presidente Carter, por ejemplo, las elecciones marcaron un “hito” y fueron un “parteaguas” para la democracia en México,¹²¹ mientras que para una especialista “[el] triunfo fue por un margen amplio y un triunfo de Fox representa un gran último paso para la democracia mexicana”.¹²²

¹²⁰ Entre ellos estuvieron: *Global Exchange*, el IND, el IRI, el Centro Carter, la Comisión Europea, *Common Borders* de Canadá, el Parlamento Europeo y representantes de partidos políticos de América Latina. En general coincidieron en elogiar la buena organización del proceso electoral, a pesar de algunas denuncias.

¹²¹ *La Jornada*, 3 de julio de 2000, p. 14.

¹²² Susan Kaufmann Purcell, vicepresidenta del Consejo de las Américas. *La Jornada*, 4 de julio de 2000, p. 9. Para reacciones de la prensa internacional, véase *Reforma*, 5 de julio de 2000, p. 4.

Desde luego, por el momento no se puede asegurar la viabilidad de la democracia por alternancia, y cómo se encargará ésta de los derechos humanos. Valga concluir sugiriendo que si julio de 2000 marcará un paso decisivo hacia la consolidación de la democracia en México corroborará también que fue un proceso acompañado de la dimensión internacional.

TERCERA PARTE
LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN
EN UN CONTEXTO MÁS AMPLIO

11. LAS TRANSICIONES PROLONGADAS EN LAS NUEVAS DEMOCRACIAS AFRICANAS

Joel D. Barkan

“Yo corto, tú cortas”

(Lema de un partido nigeriano)

El venerable anciano, a quien se le sirve
la comida, no deja el plato limpio
o no tendrá mensajeros jóvenes que le
hagan encargos.

(Proverbio yoruba, citado por Wole Soyinka)

¿Qué tan “prolongada” debe ser una transición a la democracia para que se le clasifique como tal? ¿Qué es una transición prolongada? ¿Hay una distinción conceptual entre una sociedad que se encuentra inmersa en una transición prolongada y otra que se encuentra en una democracia no consolidada? ¿Cuáles son las características comunes a todas las transiciones prolongadas, y cuáles son las características que son únicas de cada tipo de sociedad y de Estado? ¿Qué podemos aprender de la experiencia Africana para comprender las transiciones prolongadas en el resto del mundo? El presente artículo intenta dar algunas respuestas a estas preguntas, basándose en la experiencia de seis países africanos: Sudáfrica, Ghana, Kenia, Tanzania, Uganda y Zambia.

SIETE CONDICIONES ESTRUCTURALES DE LAS TRANSICIONES AFRICANAS

La experiencia de África con la democracia es claramente la más limitada de todas las experiencias democratizadoras de la "tercera ola". El África subsahariana se ha distinguido por la presencia simultánea de siete condiciones estructurales o restricciones en casi todos sus países. Aunque varias de estas condiciones también pueden hallarse fuera del continente, la configuración particular de las mismas, más que la presencia o ausencia de alguna de ellas, es lo que hace a los países africanos diferentes del resto del mundo, con alguna excepción.¹ Aunque hay ciertas variaciones en la forma en que se encuentran estas condiciones en los 47 países, son menores. Si bien los agentes individuales han sido una variable importante en las transiciones africanas, han actuado y seguirán actuando dentro de un contexto muy claro de restricciones estructurales.² Es este conjunto de restricciones el que ha definido la naturaleza prolongada de las transiciones democráticas del continente:

1) *Una experiencia anterior, "impuesta" y muy breve, de gobierno democrático.* Comparando con Latinoamérica, donde los intentos de democratización datan de principios

¹ Entre las excepciones obvias que vienen a la mente están los países más pobres y más pequeños de Latinoamérica, como Bolivia y Paraguay, así como algunas de las repúblicas de Asia Central que formaban parte de la extinta Unión Soviética.

² La sugerencia de que la agencia está severamente constreñida por las condiciones estructurales sigue la línea de Michael Bratton y Nicholas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997. Ellos argumentan que tanto la estructura como la agencia son necesarias para explicar la naturaleza de las transiciones democráticas en África, y que no prima una serie de variables sobre las otras.

del siglo XX, no hay ningún país africano, con la posible excepción de Liberia, que haya buscado organizar sus instituciones políticas de acuerdo con principios democráticos con anterioridad a 1958. Además, la mayoría de estos países que establecieron regímenes nominalmente democráticos lo hicieron como parte del proceso de descolonización y transferencia de poder a los líderes de los movimientos nacionalistas que habían desafiado con éxito el dominio colonial. Los acuerdos constitucionales e institucionales eran invariablemente impuestos por el poder colonial saliente, y no el producto de las negociaciones entre los actores políticos internos (por ejemplo, el sistema parlamentario al estilo de Westminster en todas las antiguas colonias británicas). Los "pactos" que daban vida a estos nuevos regímenes eran principalmente acuerdos entre el poder colonial saliente, que quería una salida pacífica, y los líderes nacionalistas que buscaban simplemente el poder, sin preocuparse por establecer un marco constitucional que especificara las reglas bajo las cuales todas las facciones del país participarían en el juego político, una vez que dejaran de ser colonia. Pocos de estos nuevos regímenes serían encabezados por demócratas convencidos.

2) *Las condiciones económicas que se requieren para sostener una democracia, o para lanzar una transición, son muy precarias.* El ingreso per cápita en África es de los más bajos del mundo.³ Además, disminuyó durante los años ochenta en la mayor parte de sus países, aunque algunos han experimentado una recuperación parcial desde entonces. Esta condición, como ya han demostrado Przeworski *et al.*, no afecta el surgimiento de la democracia, sino su viabili-

³ World Bank, *World Development Report 1999*, Washington, DC, World Bank, 1999.

dad.⁴ El bajo nivel de desarrollo económico de África es una de las principales razones que explican por qué la sociedad civil es tan limitada, pues la experiencia, tanto dentro como fuera del continente, sugiere que la presencia de una sociedad civil fuerte es necesaria no sólo para la transición democrática sino también para su consolidación.

3) *Casi todos los países africanos siguen siendo mayoritariamente sociedades agrarias.* Con muy pocas excepciones, como son los casos de Sudáfrica y de Gabón, de 70 al 95% de la población reside en áreas rurales, y el grupo ocupacional más numeroso es el de los campesinos.⁵ Consecuentemente, la mayor parte de los africanos mantienen fuertes lazos afectivos con su lugar de residencia y con los habitantes de sus comunidades. Las normas de reciprocidad moldean las relaciones sociales. En este contexto, los africanos generalmente definen sus intereses políticos —es decir, sus intereses como ciudadanos ante el Estado— según dónde viven y cuáles son sus vínculos con sus vecinos, sobre la base de qué es lo que hacen o cuál es su situación socioeconómica. El hecho de que la mayoría de la población se encuentre ligada a la tierra y sea pobre también implica que se encuentra físicamente restringida en sus movimientos, una situación que refuerza sus nexos con las áreas de origen.

4) *Con muy pocas excepciones (Botswana y Somalia), todos los países africanos son sociedades plurales.* Esto es, sociedades habitadas por miembros de dos o más grupos étnicos o

⁴ Adam Przeworski, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, "What Makes Democracies Endure?", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 1, 1996, pp. 39-55.

⁵ El término campesinos se utiliza aquí para referirse a aquellos agricultores que producen para su propia subsistencia y para el mercado. Al contrario de otras poblaciones campesinas de Asia y Latinoamérica que no son dueñas o no tienen acceso a las tierras, los campesinos en África suelen poseer pequeños lotes, de una a cinco acres, y normalmente cada familia cultiva el suyo.

lingüísticos, y cada uno de ellos habita un territorio claramente marcado dentro de su nación. La tendencia de los africanos a definir sus intereses políticos por el lugar donde viven se acentúa por el hecho de que los residentes de diferentes áreas son, generalmente, aunque no siempre, miembros de grupos étnicos diferentes o de subgrupos (por ejemplo, clanes).

5) *El Estado africano proporciona un porcentaje más elevado de ocupación asalariada a la "clase media" que otros estados fuera del continente.* El Estado africano también ha sido, históricamente, el mayor movilizador de capital, aunque este papel suyo ha disminuido durante la última década. Esta situación es un reflejo de que la mayoría de los países africanos son sociedades agrarias pobres, donde el sector manufacturero es muy pequeño. Pocos han visto crecer una clase media que no dependa del Estado para asegurar su propio empleo, subsidio o reproducción. Pocos también, exceptuando aquellos con grandes depósitos minerales, como los productores de petróleo, que es el caso de Angola, Gabón y Nigeria, han podido atraer una gran inversión extranjera directa. En este contexto, la población busca un cargo político por los recursos que éste trae consigo —para aumentar el consumo personal o el consumo de sus "clientes" y, por tanto, para mejorar su propio *status*. Utilizando el conocido lema de un partido político nigeriano: "Yo corto, tú cortas", literalmente, "Yo como, tú comes".

6) *La política en África se ha caracterizado por normas "neopatrimoniales" de autoridad política y de forma de gobierno.* La combinación de pobreza extrema, una sociedad campesina y la etnicidad en África definen una forma de hacer política a la que comúnmente nos referimos como gobierno neopatrimonial, o "la política de la panza".⁶ La autoridad

⁶ Francois Bayart, *The State in Africa: The Politics of the Belly*, Londres y Nueva York, Longmans, 1993.

neopatrimonial es una extensión del concepto original de Weber de la autoridad tradicional en el Estado-nación. Los regímenes neopatrimoniales son, por tanto, estados en los que la autoridad política recae en un líder u "hombre grande" que gobierna mediante la asignación de puestos y otras formas de clientelismo para mantener la lealtad de sus oficiales subordinados, con el apoyo o el asentimiento de la población en general. Los regímenes neopatrimoniales mantienen una similitud con las instituciones burocráticas (que se heredaron de la era colonial), pero son débiles y su forma de operar está generalmente intervenida por el líder. Las fronteras entre la esfera pública y la privada están diluidas a propósito en los regímenes neopatrimoniales, lo que provoca que la corrupción sea su sello distintivo.⁷ El anterior presidente del antiguo Zaire, Mobutu Sesse, y el presidente Daniel arap Moi de Kenia son citados frecuentemente como los máximos exponentes de esta forma de autoridad. Otras dos características de los regímenes neopatrimoniales son que el Estado es invariablemente represor, aun si es débil, y que está inflado, ya que hay un gran número de funcionarios gubernamentales, siempre excedente respecto del necesario para proporcionar los servicios públicos.

7) *Los regímenes autoritarios de África siempre han sido más vulnerables a la presión externa para realizar reformas políticas*

⁷ Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 51-54, utilizan también referencias de Max Weber, que se refiere a este tipo de régimen como "sultanato", aunque su definición parece ser aplicable sólo a los casos más extremos de gobierno neopatrimonial, donde las instituciones administrativas y militares están enteramente bajo el control del líder, no hay Estado de derecho y el gobierno es dinástico. La República Centroafricana bajo el emperador Bokassa, Haití bajo los Duvalier, Corea del Norte con los dos Kims, son algunos ejemplos.

que los de otras regiones. Al final de los años ochenta, casi todos los estados africanos experimentaron tasas de crecimiento económico negativas y estaban incurriendo en déficit presupuestarios y comerciales insostenibles. También estaban fuertemente endeudados, pues habían pedido muchos préstamos para financiar esos déficit. Esta situación hizo que los países africanos fueran cada vez más dependientes de la comunidad internacional para conseguir fondos —en particular, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM)—, principalmente fondos de ayuda “inmediata” (es decir, dinero en efectivo). Los donadores proporcionaban la ayuda, pero siempre con la condición de que los países receptores aceptasen instrumentar paquetes de ajuste económico estructural, o “programas de ajuste estructural” (PAE), para que pudiesen situarse de nuevo en la senda del crecimiento económico. Aunque los requisitos específicos de los PAE variaban de un país a otro, generalmente exigían que los gobiernos acortaran sus déficit presupuestarios, terminaran con la práctica de mantener tipos de cambio fijos y sobrevaluados, privatizaran industrias estatales y, en general, permitieran a las fuerzas del mercado determinar el curso de la economía, particularmente en lo que se refiere a la agricultura. La corrupción también se convirtió en una preocupación para los países donadores de fondos, aunque poco se hizo por reducirla.

Con los PAE se han obtenido resultados ambiguos, si bien en casos concretos, como los de Ghana y Uganda, han sido impresionantes. Sin embargo, la mayoría de los regímenes opuso fuerte resistencia a los PAE. Para muchos de los líderes neopatrimoniales, estas reformas eran amenazadoras porque reducían su base de poder político —sus oportunidades para saquear los recursos del Estado y así proporcionar apoyos a sus seguidores. Para forzar el ritmo de las reformas económicas, algunos donadores em-

pezaron a condicionar las ayudas a la implantación de reformas políticas, además de los PAE, en el supuesto de que un ambiente político más liberal y transparente, y en definitiva democrático, llevaría a una mejor conducción de la política macroeconómica. El fin de la Guerra Fría en 1989 y la liberación de Nelson Mandela en 1990 dieron nuevos ímpetus a la reforma política. Para finales de 1993, ocho⁸ de los países donadores más importantes condicionaron su ayuda a la liberalización política (esto es, a que se pusiera punto final a los abusos contra los derechos humanos, y a que se respetara la libertad de expresión, de reunión y de prensa) y, en menor medida, a una democratización que se definía invariablemente como la celebración exitosa de elecciones multipartidistas.

Es importante subrayar que, sin embargo, los grandes donadores de ayuda "inmediata" —el FMI, el BM y Japón— se han negado por lo general a condicionar dicha ayuda a las reformas democráticas. La han condicionado, sí, a un criterio de "buen gobierno".⁹ Por otro lado, la suspensión de la ayuda no explica el comienzo de las transiciones a la democracia en África ni su extensión. De hecho, Bratton y van de Walle argumentan convincentemente que las transiciones democráticas en África no fueron causadas por las presiones de los donadores ni por otros factores internacionales, sino por las fuerzas internas cansadas de gobiernos autoritarios.¹⁰ De todas maneras, los países afri-

⁸ Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Holanda, Noruega, Suecia y, en menor medida, Alemania y el Reino Unido.

⁹ Durante los años noventa, el BM y el FMI definieron "buen gobierno" estrictamente en términos de eficacia y ausencia de corrupción. En 1999, el BM amplió esta definición al exigir mayor transparencia gubernamental y rendición de cuentas, así como mayor participación popular en el proceso político y en la construcción de instituciones "democráticas".

¹⁰ Michael Bratton y Nicholas van de Walle, *op. cit.*

canos siempre han sido muy vulnerables a la presión de los donadores de fondos, y la comunidad internacional ha proporcionado apoyos políticos muy importantes a aquellos actores internos que desafían a los gobiernos autoritarios. Los grupos que retan al poder buscan activamente el apoyo de los donadores para este propósito, y otros más sustantivos en las áreas de asistencia técnica y financiera a la sociedad civil, para la convocatoria a elecciones y para el fortalecimiento de las instituciones políticas que contrarrestan el poder establecido. La comunidad de donadores se ha convertido, por tanto, en una parte muy visible del proceso de democratización en África, aunque pocas veces ha actuado como mediadora entre los gobernantes autoritarios blandos y quienes buscan la transición.

LA DINÁMICA DE LAS TRANSICIONES PROLONGADAS EN ÁFRICA

Teniendo en cuenta esta configuración de condiciones, específicamente las seis primeras, ni la política de grupos de interés ni la política corporativista –dos características de las sociedades industriales avanzadas o en vías de industrialización– son significativas en África. Tampoco lo son las cuestiones enmarcadas en las opciones ideológicas estándar de la derecha y la izquierda. De hecho, las preferencias ideológicas tienen poco o nada que ver con las sociedades agrícolas de minifundistas, es decir, sociedades donde casi no hay latifundistas ni gente sin tierra, dentro de la población rural. De hecho, la política clientelar y las redes de patronazgo que unen al Estado y la sociedad rural son las formas predominantes de movilización política. Los líderes movilizan a sus seguidores en las áreas rurales con la promesa de los recursos que el Estado les va a proporcionar –trabajos u otros favores a individuos, o

bienes públicos para la comunidad local, como escuelas, clínicas de salud, carreteras o suministro de agua.

Un importante producto de esta situación es que los dirigentes autoritarios tienden a representar una sola región geográfica y al grupo étnico que reside en ella, o a la coalición de regiones que contienen un grupo étnico determinado. Por tanto, la oposición suele ser una coalición o una coalición fragmentada con características similares. Otra característica de esta situación es que, del regreso a la política multipartidista en África, en la mayoría de los países, ha resultado una serie de regiones o zonas dominadas por un partido, en vez de ser una serie de áreas con dos o más partidos a lo largo de todo el territorio. Lo que parece ser un sistema multipartidista visto a distancia o dentro del Congreso nacional es, de hecho, algo bastante diferente —una serie de redes clientelares, cada una de las cuales representando a un grupo étnico-regional distintivo.

La estructura política antes y al principio de la transición democrática en África es diferente de la que encontramos en el autoritarismo burocrático de Latinoamérica, Corea o Taiwán. La estructura política tampoco se parece a aquella que se presenta en el sur o en el este de Europa, dos regiones con una experiencia democrática previa más amplia, y que están mucho más desarrolladas económicamente y más urbanizadas que África. Sólo en Sudáfrica, el país más urbanizado del continente, existen las condiciones internas y la estructura política más próxima a la fase de pretransición que se observa fuera de África, aunque el sistema de dominación racial de ese país es bastante peculiar; únicamente otro de los países de la tercera ola de democratizaciones, Namibia, tiene semejanzas con él, y posiblemente también Zimbabwe.

En este contexto, las preguntas de qué es una transición prolongada y en qué se distingue de un largo periodo de consolidación democrática pueden ser difíciles de se-

parar. Cuando comparamos el tipo ideal de Eisenstadt con las conocidas fórmulas de Huntington y de Linz y Stepan, la distinción entre transición prolongada y consolidación democrática parece más clara. Las *transiciones prolongadas* son esos largos periodos de tiempo que conducen a una elección realmente competitiva, "libre y justa", en la que hay una posibilidad de cambio de un gobierno autoritario, o lo que quede de él, a un gobierno emanado de la oposición. La *consolidación democrática* es lo que viene *después* de la elección transicional. Para Huntington, esto ocurre cuando el país pasa el examen electoral en dos ocasiones.¹¹ Para Linz y Stepan, cuando los miembros de una sociedad alcanzan un consenso sobre la práctica democrática, concebida ampliamente como el único tipo de régimen aceptable, "el único juego en la ciudad".¹² Bajo cualquiera de estas dos definiciones, la consolidación democrática puede tardar décadas en conseguirse. La definición de Huntington se centra únicamente en las elecciones, y se necesita mucho más que la celebración de una serie de comicios administrativamente aceptables para que el examen de las dos elecciones se apruebe.¹³

Sin embargo, ni la discusión de Eisenstadt sobre las transiciones prolongadas, ni la mayoría de las discusiones sobre consolidación democrática dedican mucho tiempo a considerar las transiciones en sistemas neopatrimonialistas. En este contexto, la distinción conceptual entre transición y consolidación puede venirse abajo, porque aquélla no termina hasta que el Estado, en medio del pro-

¹¹ Samuel P. Huntington, *The Third Wave*, Norman, OK, y Londres, University of Oklahoma Press, 1991, pp. 266-267.

¹² Linz y Stepan, *op. cit.*, p. 5.

¹³ Véase, por ejemplo, los siete requisitos para la democracia de Robert A. Dahl, Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, CT, Yale University Press, 1989, pp. 221-222.

ceso de democratización, no adquiere algunos de los atributos de una democracia consolidada. Dicho de otra manera, las elecciones realmente competitivas y los pactos no ocurren sino hasta *después* de que todos los actores importantes en el proceso se hayan puesto de acuerdo en que la democracia es “el único juego”. En estos casos, las transiciones prolongadas y la consolidación pueden ser una sola y la misma cosa, o son procesos que se solapan sustancialmente, si no es que completamente.

Sin detenerse más en el debate conceptual, el hecho es que muchas transiciones democráticas se desarrollan lentamente y se alargan en el tiempo, lo que puede llegar a ser una década o más, en aquellos países en los que los regímenes autoritarios, o el sector duro dentro de ellos, simplemente se niegan a dejar el poder. Esto es particularmente cierto en el contexto neopatrimonial, y después de leer la discusión de Eisenstadt es fácil entender por qué. Si, como él sugiere, los opositores al gobierno autoritario pueden dividirse –tanto analítica como prácticamente– entre aquellos que “buscan la transición”, los que “buscan patronazgo” y los “duros antirrégimen”,¹⁴ una distribución típica de las élites opositoras a lo largo de estas tres categorías, en la mayoría de los países africanos, tendría unos porcentajes de 30, 60 y 10, respectivamente. Los porcentajes reales varían, por supuesto, de un país a otro, pero, por mucho, la categoría más importante en todos los países, con la notable excepción de Sudáfrica, sería la de aquellos que “buscan patronazgo”, debido a la presencia de las condiciones 1 a 6 que ya mencionamos en la sección anterior.

¹⁴ Todd Eisenstadt, “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización”, en Reynaldo Yünuen Ortega Ortiz (ed.), *Camínos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 87-120.

En algunos países como Zambia, la proporción de aquellos que “buscan patronazgo” es probablemente mayor, quizás de alrededor de 90%. En 1991, en ese país, un partido de oposición unido pudo, con la ayuda de la comunidad internacional de donadores, presionar al régimen autoritario de Kenneth Kaunda para que convocase a elecciones multipartidistas, y fue capaz de conquistar el poder con aproximadamente 80% del voto. Sin embargo, una vez en el poder, Fredrick Chiluba, del Movimiento para la Democracia Multipartidista (MDM), gobernó como su predecesor –acosando a la oposición y manteniendo su cohesión interna con métodos clientelares tradicionales. El compromiso de llevar a cabo una transición democrática genuina ha sido mínimo por parte de Chiluba, de sus colegas en el gobierno y de los miembros de su partido, todos ellos “comen” ahora de la mesa del patronazgo. Había algunos prominentes “buscadores de la transición” dentro del MDM cuando se retó a Kaunda,¹⁵ pero fueron marginados en los dos años que siguieron a la toma del poder por su partido. Los duros antirrégimen eran relativamente pocos antes y después del cambio de gobierno. El punto principal es que, incluso cuando el antiguo régimen autoritario cedió a la convocatoria a una elección “libre y justa”, la política de Zambia no había cambiado estructuralmente, ni en la manera de gobernar de los nuevos líderes. Las tendencias neopatrimoniales continúan, porque hay una demanda a favor de estas prácticas por parte de la población, debido a la naturaleza de esta sociedad. En este caso, hubo elecciones y el gobierno cambió, pero la transición (¿o es la consolidación?) continúa.

Una mayoría de países africanos ya ha celebrado elecciones multipartidistas desde los años noventa, pero los

¹⁵ Especialmente Rodger Chongwe, que fue por un tiempo ministro de Asuntos Constitucionales.

regímenes autoritarios continúan en el poder. Para finales de 1999, sólo tres países, Somalia, Suazilandia y Zaire (ahora, República Democrática del Congo), no habían convocado a elecciones multipartidistas. Sin embargo, en los 41 países que tuvieron elecciones, muchos por segunda vez, ha habido cambio de gobierno sólo en 13, es decir, un tercio. En algunos casos notorios, especialmente Ghana, Kenia, Tanzania y Uganda, los regímenes autoritarios han utilizado las elecciones competitivas para mantenerse en el poder fragmentando a la oposición, aislando a los duros antirrégimen y comprando a aquellos que buscan relaciones clientelares. Tratar con los que quieren la transición ha sido mucho más complejo, ya que los gobernantes autoritarios, por un lado, los acosan, y, por otro, intentan acomodarlos, aunque sea parcialmente, para asegurar su participación en la transición prolongada o en el periodo de inmovilidad. Sólo en Kenia hemos encontrado algo que se asemeja a un pacto entre el régimen autoritario y la oposición —en este caso, un paquete de reformas constitucionales mínimas, sin las cuales la oposición hubiera boicoteado las segundas elecciones multipartidistas de 1997.

También debería tenerse en cuenta que en todos estos casos el régimen autoritario ha tenido una decidida ventaja sobre la oposición, por al menos cuatro razones, además de su capacidad para dividir, presionar o comprar a aquellos opositores que buscan patronazgo. Estas ventajas son, primero, que tenía la autoridad para determinar la fecha de las elecciones. Segundo, que los que detentan el poder han ejercido un monopolio casi completo sobre los medios de comunicación. Tercero, que los que detentan el poder se han beneficiado de una organización partidista más fuerte y más desarrollada. Aunque la mayoría de los partidos que están en el poder consisten fundamentalmente de redes de patrones y clientes, estas redes

pueden ser amplias y profundas, geográficamente hablando, comparadas con las de la oposición, cuya fortaleza organizativa tiende a concentrarse en unos cuantos baluartes. En el caso de Tanzania, el gobernante Chama cha Mapinduzi (CCM-Partido de la Revolución), diseñado al estilo soviético, permanece como la organización política más poderosa, con delegaciones en cada distrito y en la mayoría de los pueblos del país. Ningún otro partido puede movilizar a los votantes como el CCM, una capacidad que le permitió a éste conseguir 59% del voto y 80% de los puestos en el Legislativo en las elecciones de 1995, a pesar de haber gobernado insatisfactoriamente por más de 20 años. La cuarta ventaja, y quizás la más importante, es que los estrategas de los partidos en el poder tienen más experiencia y habilidades en el arte de las modernas campañas políticas que sus opositores. Mientras que los gobernantes autoritarios realizan encuestas de opinión, contratan personal especializado para sus campañas y manipulan las fronteras electorales y, en general, las reglas para mantenerse en la posición más favorable, los partidos opositores no están alerta o simplemente no le dan la importancia que tienen a todos estos esfuerzos.

En suma, las transiciones prolongadas en África son el resultado del enfrentamiento de regímenes autoritarios principalmente con agentes que buscan el patronazgo y que cuentan con experiencia política limitada. Estos regímenes han tenido, hasta el momento, pocos incentivos para establecer pactos que podrían alterar sustancialmente las reglas constitucionales. Al mismo tiempo, han satisfecho las demandas tanto de los partidos de oposición como de la comunidad internacional para convocar a elecciones, sabiendo que las elecciones multipartidistas no pueden poner en riesgo su permanencia en el poder. Los comicios libres pueden ocurrir, por tanto, *antes* de que exista una transición significativa, y pueden ser parte

de un prolongado proceso de transición, más que el punto final o culminante del mismo.

A pesar de este patrón, las elecciones en África también tienen su significado. Aunque no debemos caer en la "falacia electoral", que consiste en creer que los comicios son la parte fundamental y final de las transiciones, es importante recordar que, en los contextos neopatrimoniales, incluso las elecciones defectuosas impactan en el proceso de transición al menos de tres maneras. Primero, como Eisenstadt hace notar, la legalización de los partidos opositores y la convocatoria a elecciones multipartistas a menudo ayuda a crear zonas de control de la oposición —en el gobierno local o regional. Esto es particularmente cierto en África, como ya mencionamos en la sección anterior. Mientras que la oposición puede fracasar en su intento por constituirse en una amenaza seria para el partido en el poder en el ámbito nacional, su control sobre ciertas partes de la periferia puede implicar, al menos, que el partido de Estado y su monopolización y personalización de la autoridad política se comiencen a erosionar. La mejor analogía es la del ratón mordisqueando el proverbial pedazo de queso. Después de un tiempo, el pedazo, en este caso el Estado autoritario, ya no existe.

En segundo lugar, las elecciones, combinadas con el resurgimiento de la prensa libre en África y el fin de la represión de la sociedad civil, han abierto un espacio político considerable en la mayoría de los países, espacio que no existió sino hasta principios de los años noventa y que, probablemente, esté creciendo.

Los casos de Ghana y Kenia son muy sugerentes para explicar lo que parece que está ocurriendo a través de todo el continente. En lo que se puede describir como una serie de batallas en las que las fuerzas de la oposición se mueven dos pasos hacia adelante y uno hacia atrás, los partidos opositores aumentan lentamente su representa-

ción y consolidan su base política en sucesivas elecciones. En el curso del tiempo, el margen del partido en el poder, tanto en términos porcentuales como en cuanto al número de puestos en el Congreso nacional, disminuye, hasta el punto en que la oposición alcanza finalmente una mayoría. Por ejemplo, en 1991, cuando el teniente Jerry Rawlings volvió a instaurar un gobierno civil en el país, ganó la elección presidencial en medio de fuertes denuncias de fraude, y su partido obtuvo una amplia mayoría en el Legislativo, luego de que los partidos opositores boicotearan las elecciones parlamentarias. El resultado fue un enfrentamiento entre el gobierno y la oposición. En 1997, Rawlings ganó otra vez, pero en unos comicios abiertos y transparentes que no se objetaron. A resultas de esto, y puesto que con el boicot se había logrado muy poco, la oposición participó en las elecciones parlamentarias y ganó una minoría, aunque sustancial, en el Legislativo. Ahora los debates parlamentarios son un diálogo en Ghana. Aliada con la prensa, la oposición en el Congreso está en condiciones de poder ejercer algún control sobre el Ejecutivo. La democratización continúa en Ghana, aunque sea lentamente.

Un escenario similar parece estar levantándose en Kenia. En 1992, tras la suspensión de un paquete de ayuda internacional de 350 millones de dólares, Kenia celebró sus primeras elecciones multipartidistas en 26 años. En una campaña marcada por el acoso sistemático a los partidos de oposición, Daniel arap Moi y su partido, la Unión Nacional Africana de Kenia (UNAK), regresaron al poder al ganar un tercio del voto mayoritario, y una mayoría en la Asamblea Nacional de 112 puestos contra 88. Los siguientes cinco años, Moi obstruyó la labor de la oposición e intentó comprar a quienes "buscaban patronazgo", aumentando con ello sus escaños a 124 contra 76. Durante ese tiempo, la nueva prensa libre de Kenia y las organiza-

ciones de la sociedad civil, muchas de las cuales están parcialmente financiadas o reciben ayudas de donadores internacionales y de organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, probaron sus fuerzas. Cuando las elecciones programadas para 1997 se acercaban, los que "buscaban la transición" dentro de la oposición se mantuvieron firmes y unidos con los "duros antirrégimen" para exigir una nueva redacción de la Constitución de Kenia, previamente a las elecciones. Moi se demoró, pero acordó un paquete de minirreformas. Estas incluían garantías para una campaña sin acosos y una distribución proporcional de los 12 puestos designados por el presidente para la Asamblea Nacional después de las elecciones. El resultado final fue un nuevo Parlamento en el que el partido en el poder ganó una mayoría de sólo cuatro puestos. Esto implicó que la oposición tuviera una oportunidad inmejorable para aprobar su legislación, a pesar de las objeciones del gobierno de Moi. Los días en los que se podía obstruir la acción opositora se habían terminado, aun cuando el momento en el que Moi y sus contrincantes lleguen a un acuerdo para negociar una nueva constitución, un pacto final, no acabe de estar claro en el horizonte.

Un tercer y último resultado del proceso electoral es la composición cambiante de las élites políticas nacionales. Dicho sencillamente, aparece una nueva generación de legisladores cuya división entre agentes que "buscan la transición", los que "buscan patronazgo" y los "duros antirrégimen" es diferente de la existente en la generación anterior. Mientras que la proporción de la nueva generación que se clasifica como "duros antirrégimen" puede que no sea significativamente mayor que la que existía previamente, sí es más impaciente, desea una transición democrática genuina y contiene un número mucho mayor de personas que "buscan la transición". Más jóvenes y mejor educados que sus predecesores, estos políticos quieren una ruptura

con el pasado autoritario, aunque sólo sea porque esa ruptura es conveniente para sus intereses y los de sus simpatizantes. Siendo recién llegados al juego político, se encuentran fuera de las redes de patronazgo de los políticos más antiguos y establecidos, especialmente del círculo más cercano al régimen autoritario y sus líderes. Por otro lado, el régimen se halla, en ese momento, bajo una gran presión internacional para reducir su tamaño, incluyendo la privatización de empresas públicas y otros recursos utilizados para el patronazgo, por lo que la probabilidad de que los miembros de la nueva generación se beneficien de las relaciones clientelares es mucho menor que la que tuvieron los de la anterior. Es decir, esta generación tiene menos que perder, a menudo nada que perder, si sus integrantes se convierten en agentes que "buscan la transición", en vez de "buscar patronazgo".

Los miembros de esta nueva generación de políticos pertenecen tanto al grupo del partido gobernante como al grupo opositor, pero posiblemente su mayor impacto sea en el primero, porque ellos constituyen o aumentan su facción "moderada". Lo que era un régimen unificado y neopatrimonial de seguidores leales alrededor del líder, es ahora un régimen cada vez más fragmentado, que no puede proveer suficientes probadas para mantener su cohesión. También es muy importante la tendencia creciente entre los miembros de la nueva generación, de todos los partidos, a relacionarse unos con otros, cruzando las líneas partidistas. Están menos sujetos al patronazgo de sus líderes respectivos, patronazgo ya en declive, y no están divididos por consideraciones ideológicas, por lo que son políticos que se acercan más entre sí y favorecen más las reformas, tanto políticas como económicas, que los viejos políticos. Al trabajar juntos también aumentan las presiones por los pactos o la negociación de un nuevo marco constitucional para crear un orden democrático.

Hoy, en Kenia como en Uganda y Sudáfrica, es evidente el surgimiento de una nueva generación de líderes políticos. Su presencia nos sugiere que un aspecto importante de las transiciones prolongadas es que la vieja guardia política se va acercando a su fin, como resultado de un cambio lento pero inexorable. Como el proverbial cambio de los granos de arena en las dunas, el régimen autoritario es obligado a cambiar desde dentro. Y, finalmente, incluso el líder mismo y sus colegas deben dejar sus puestos, aunque no sea por otra razón que por su avanzada edad. Por ejemplo, Daniel arap Moi tiene ahora 75 años y está impedido constitucionalmente para buscar un nuevo mandato como presidente de Kenia, por lo que en febrero de 2000 anunció que se retirará definitivamente cuando su mandato termine en el año 2002.

SEIS EJEMPLOS DE TRANSICIÓN PROLONGADA

Ahora realizaremos un análisis de seis casos de transiciones prolongadas, considerando sus características comunes y sus diferencias, las cuales presentamos en el cuadro 1. Los casos se colocan de izquierda a derecha teniendo en cuenta su grado aproximado de "terminación", esto es, si el país ya ha finalizado su transición o si está cerca de hacerlo. De las seis naciones consideradas en el cuadro, sólo a Sudáfrica se le puede clasificar —de acuerdo con la definición utilizada en este artículo—¹⁶ como un país que ha finalizado una transición prolongada y que se ha movido a la siguiente

¹⁶ Que el país en cuestión haya pasado por un largo periodo de tiempo previo a la celebración de una elección competitiva, "libre y justa", en la que haya una posibilidad de alternancia en el poder, alternancia de un régimen autoritario, o lo que quede de él, a favor de la oposición.

te etapa de consolidación democrática. Ghana puede cruzar este umbral en su próxima elección nacional, programada para el año 2001, así como Kenia en el 2002. Aunque ambos países aún están gobernados por dirigentes autoritarios, que se han mantenido en el poder “ganando” elecciones multipartidistas, los dos han experimentado un cambio sustancial en lo que se refiere a liberalización política desde principios de los años noventa. Esto ha provocado un resurgimiento de la sociedad civil, que es algo más fuerte y crece aún con más bríos en estos países. Aunque dividida, la oposición ha aumentado su proporción del voto a más de 40% en los dos casos, por lo que el juego político se ha convertido en un proceso mucho más competido. También está surgiendo una nueva generación de líderes políticos más comprometidos que sus predecesores con la idea de hacer que la democracia funcione, y con una proporción mayor de personas que “buscan la transición” que de aquellas que “buscan patronazgo”. También en Kenia se reconoce la necesidad de negociar un pacto constitucional, aunque el proceso de acuerdo sea dolorosamente lento.

CUADRO 1
Seis ejemplos de transiciones prolongadas

	<i>Sudáfrica</i>	<i>Ghana</i>	<i>Kenia</i>	<i>Tanzania</i>	<i>Uganda</i>	<i>Zambia</i>
Continuación del gobierno neo-patrimonial	no	parcial	sí	parcial	sí	sí
Elecciones libres y justas	sí	sí	parcial	parcial	parcial	no
Elecciones competidas	parcial	sí	sí	parcial	parcial	no
Oposición fragmentada	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Nueva generación política en ascenso	sí	sí	sí	poco claro	sí	poco claro
Predominan los que buscan la transición	sí	poco claro	poco claro	no	poco claro	no
Predominan los que buscan patronazgo	no	poco claro	poco claro	sí	poco claro	sí

CUADRO 1 (Conclusión)

	<i>Sudáfrica</i>	<i>Ghana</i>	<i>Kenia</i>	<i>Tanzania</i>	<i>Uganda</i>	<i>Zambia</i>
El partido gobernante capitaliza los recursos y las ventajas organizativas del gobierno	algo	sí	sí	sí	sí	sí
Fortaleza de la sociedad civil	grande	mediana	mediana	pequeña	pequeña	pequeña
Transición iniciada desde arriba	no	sí	no	sí	sí	no
Pacto o constitución negociada	sí	no	parcial	no	parcial	no
Representación proporcional para asegurar la representación de las minorías	sí	no	no	no	no	no
Federalismo o proceso de devolución de la autoridad para asegurar la representación de las minorías	sí	sí	no	sí	sí	no
Transición prolongada terminada (entrando en una etapa de consolidación)	sí	¿acercándose?	¿acercándose?	no	no	no

Fuente: compilación del autor.

Las posibilidades de finalizar la transición prolongada en Tanzania, Zambia y Uganda son mucho más remotas. En estos tres países, el partido en el poder (o “movimiento”, como se hace llamar en Uganda) controla aproximadamente 80% de los puestos en el Congreso nacional. En Tanzania y Uganda, la transición se orquestó “desde arriba”, mientras que en Zambia el partido que desafió al régimen autoritario busca ahora desacelerar el ritmo hacia la completa transición. Aunque ninguno de los tres países

sigue manteniendo un régimen de partido único del tipo que había proliferado en África desde mediados de los años sesenta hasta principios de los noventa, el ámbito para el juego político competitivo sigue siendo limitado. Quizá lo más revelador sea que estos países, comparados con Sudáfrica, Ghana y Kenia, siguen teniendo una sociedad civil relativamente débil y exclusivamente urbana.

Un último factor crítico para determinar el final de una transición prolongada es la voluntad por parte de las élites autoritarias y por parte de las élites democráticas de proporcionar espacios para la representación de las minorías, sean éstas raciales o étnicas. El éxito del pacto negociado en Sudáfrica dependía, en última instancia, del acuerdo previo entre el partido en el poder, del régimen del *apartheid*, con el Congreso Nacional Africano (CNA) y el *Inkatha Freedom Party*, para que adoptaran un sistema de representación proporcional y una forma de federalismo que garantizara la representación de las minorías. En Ghana, el establecimiento de un gobierno elegido popularmente en el ámbito regional ha diluido parcialmente el conflicto étnico allí latente. Tanzania y Uganda están en el proceso de transferir una parte del poder del gobierno central hacia los distritos y niveles inferiores. El surgimiento de estos acuerdos en los años noventa representa una gran ruptura con el pasado, cuando toda la autoridad se concentraba en el centro. Sin embargo, que estos acuerdos sean exitosos para mitigar el conflicto va a depender de hasta qué punto el poder y los recursos financieros realmente se transfieran, y hasta qué punto las élites del gobierno central estén preparadas para aceptar la existencia de áreas controladas por la oposición. Esta tolerancia está bien establecida en Sudáfrica, y está afirmándose en Ghana, pero todavía no acaba de producirse en los cuatro países restantes.

PRONÓSTICO

El concepto de transición prolongada es útil para aprehender el proceso y el ritmo de las transiciones democráticas en África, por la razón obvia de que éstas se han desarrollado lentamente y muchos líderes autoritarios todavía mantienen el poder después de adoptar las formas, aunque no la sustancia, de la democracia, especialmente por lo que hace a la convocatoria a elecciones multipartidistas. Richard Joseph ha caracterizado este proceso como "democracia virtual" y Fareed Zakaria lo denomina "democracia intolerante".¹⁷ Estos dos escritores y otros, como los que colaboran en este libro, intentan comprender esta realidad patente, es decir, para muchos de los países de esta tercera ola de democratización, o bien las transiciones están detenidas o bien, como se argumenta en este artículo, dependen del surgimiento de una nueva generación política.

En su amplio y agudo análisis sobre los primeros cinco años de las transiciones Africanas, de 1989 a 1994, Bratton y van de Walle sostienen que el predominio de los regímenes neopatrimoniales en África hace más improbable que sus transiciones finalicen con un pacto entre las élites para lograr el establecimiento rápido o el reestablecimiento del gobierno democrático.¹⁸ Sin embargo, también señalan que las élites neopatrimoniales se dividen entre sí por causas como el acceso a las probadas políticas y que los pactos pueden ocurrir en "etapas posteriores" al mandato neopatrimonial.¹⁹

¹⁷ Richard Joseph, "Africa's Virtual Democracies", trabajo presentado en el encuentro anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, septiembre de 1997, y Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, 1997, pp. 22-24.

¹⁸ Michael Bratton y Nicholas van de Walle, *op. cit.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 87.

Observar durante seis años más el proceso en África nos ha permitido entender por qué los regímenes neopatrimoniales pueden resistir las presiones a favor de la reforma democrática en los primeros años de la transición, y por qué dichos regímenes se acaban agotando con el paso del tiempo. En las primeras etapas, los partidos de oposición están dominados por aquellos que "buscan patronazgo" y, al mismo tiempo, las élites en el poder no se encuentran todavía bajo una presión muy fuerte, por parte de la comunidad internacional de donadores, para limitar la provisión de recursos necesarios para el patronazgo. En las últimas etapas, hay un cambio. Cuando una nueva generación de líderes políticos empieza a afiliarse tanto a los grupos en el poder como a los opositores, a través de las repeticiones del proceso electoral, el predominio de aquellos que "buscan patronazgo" disminuye mientras que el número de los que "buscan la transición" va aumentando lentamente. El lapso de tiempo para que se realice este cambio en la composición de las élites y de los grupos de oposición, de tal manera que los que buscan la transición controlen el proceso, probablemente no será de menos de una década, posiblemente dos. Debemos recordar que la mayoría de las transiciones en África han implicado una elección nacional, o máximo dos elecciones, y éstos son hechos que ocurren normalmente una vez cada cinco años. El argumento de este artículo plantea que una conclusión exitosa de las transiciones prolongadas en África depende, en gran medida, del cambio en la composición y las actitudes de las élites políticas, por lo que es muy improbable que este proceso avance suficientemente luego de una o dos elecciones. De hecho, es sólo después de la segunda ronda de elecciones fundadoras cuando empezamos a ver el surgimiento de una nueva generación, aunque todavía no dominante. Entonces comienzan las duras negociaciones de las que va a resultar

un nuevo orden constitucional que afiance las posibilidades de instaurar la democracia en el continente. Por tanto, dadas las condiciones en África, el final de la transición prolongada y el logro de una amplia consolidación democrática pueden ocurrir casi al mismo tiempo.

12. CONSOLIDACIÓN Y FRACASO DE LA DEMOCRACIA: LECCIONES DE BANGLADESH Y PAKISTÁN

Steven I. Wilkinson*

INTRODUCCIÓN

A finales de los años setenta y durante los años ochenta, los gobiernos autoritarios en Pakistán y en Bangladesh intentaron legitimar sus regímenes introduciendo el mismo tipo de democracia limitada, familiar para los académicos que estudian las "transiciones prolongadas" en México, Polonia y Brasil.¹ El general Zia, quien gobernó Pakistán de

* Quisiera agradecer los comentarios de Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz y Todd Eisenstadt a una versión de este artículo, que escribí antes del golpe militar de octubre de 1999 en Pakistán.

¹ Jonathan Fox, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, vol. 46, núm. 2, 1994, pp. 151-184; y David Olson, "Compartmentalized Competition: The Managed Transitional Election System of Poland", *Journal of Politics*, vol. 55, 1993, pp. 415-441. De acuerdo con la definición de Joel Barkan, las transiciones prolongadas son esos largos periodos de tiempo (diez años o más) que conducen a una elección realmente competitiva, "libre y justa", en la que hay una posibilidad de alternancia de un gobierno autoritario, o lo que quede de él, hacia un gobierno de oposición. Véase, en este mismo volumen, Joel D. Barkan, "Las transiciones prolongadas en las nuevas democracias africanas".

1977 a 1988, cooptó a los disidentes políticos animándolos para que crearan partidos de oposición leales y proporcionándoles incentivos para que participaran en elecciones parcialmente libres y así conformar las nuevas asambleas locales, provinciales y nacionales. El general Ziaur Rahman, quien gobernó Bangladesh de 1975 a 1981, y su sucesor, el general Muhammad Ershad, también crearon nuevos partidos políticos y nuevas instituciones electorales para canalizar la oposición política a sus regímenes.

A pesar de las similitudes –obvias entre las transiciones prolongadas en Bangladesh y Pakistán– y del hecho de que hasta antes de 1971 ambos países compartían un legado político e institucional, Bangladesh ha tenido mayor éxito que Pakistán a la hora de consolidar su democracia durante los años noventa. En 1991, los dos grandes partidos políticos en Bangladesh acordaron reemplazar el sistema presidencial autoritario establecido en 1975 con el sistema parlamentario que ya se había diseñado en la Constitución original del país en 1972. El Parlamento de Bangladesh aprobó una enmienda constitucional en 1996 –única entre los países en proceso de democratización– que impide a los gobiernos que utilicen su poder para manipular las elecciones. Desde 1996, todos los gobiernos salientes de Bangladesh han tenido que entregar el poder a uno provisional, neutral, que administra las elecciones para el siguiente gobierno. La legitimidad que tiene en este momento el sistema político de Bangladesh se puede comprobar por el alto grado de participación electoral. En las elecciones generales de 1996, la participación fue de 73%, la mayor que se recuerde en el país.

Mientras tanto, en Pakistán, el sistema presidencial y el resto de las instituciones establecidas por los militares permanecieron después de 1988. Por tres ocasiones, durante el periodo 1988-1999, el presidente, actuando con la aprobación del jefe de asesores del ejército, destituyó al

primer ministro.² Durante este tiempo, el ejército en Pakistán continuó manteniendo un papel político muy importante, y varias áreas clave, como el presupuesto de defensa, el programa nuclear, los servicios de inteligencia y algunos aspectos de la política exterior, estuvieron fuera del control civil.³ Los grandes partidos políticos continuaron minando la confianza de los paquistaníes en la democracia. La Liga Musulmana dirigida por Nawaz Sharif y el Partido del Pueblo de Pakistán (PPP) dirigido por Benazir Bhutto son culpables de actos de corrupción a gran escala, y han utilizado el poder del Estado contra sus oponentes políticos. La participación de 20% en las elecciones de 1997, la menor en la historia del país, mostró el evidente grado de rechazo popular hacia los políticos.⁴ En octubre de 1999, para alivio de la mayoría de los paquistaníes (aunque sin duda por poco tiempo), el general Pervaiz Musharraf destituyó al primer ministro Nawaz Sharif mediante un golpe incruento.

Este artículo explica por qué las transiciones prolongadas de Bangladesh y Pakistán, aparentemente similares durante los años ochenta, llevaron a resultados tan diferentes en los noventa: la inestabilidad y el regreso al go-

² Adam Przeworski, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi analizan las razones por las que los sistemas presidenciales hacen más difícil la consolidación democrática, en "What Makes Democracies Endure?", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 1, 1996, pp. 44-47.

³ Véase Hasan Askari Rizvi, "Civil-Military Relations in Contemporary Pakistan", *Survival*, Londres, verano de 1998:

⁴ La participación electoral para la Asamblea Nacional fue de 61.5% en 1970 y de 61.88% en 1977. Para 1993, el desencanto con el proceso electoral nacional ya estaba tan extendido que la participación disminuyó a 40%, y para 1997 alcanzó apenas 20 %. "Straitjacket Democracy", *The Herald*, febrero de 1997, número especial sobre las elecciones, pp. 45-48.

bierno militar en Pakistán, y una consolidación democrática exitosa en Bangladesh. Vamos a subrayar el papel que tuvieron tres factores en este proceso.

CUADRO 1

Comparación de las transiciones prolongadas y sus resultados en Pakistán y Bangladesh

	<i>Bangladesh</i>	<i>Pakistán</i>
Sociedad civil fuerte	Sí	No
Represión prolongada de la sociedad civil	No	Sí
Gobiernos militares perjudiciales para los "militares como institución"	Sí	No
Políticas consociacionales utilizadas para manejar los conflictos étnicos	No	Sí
	Consolidando con éxito la democracia	Democracia no consolidada

En primer lugar, un gobierno castrense representa una amenaza mayor en Bangladesh que en Pakistán para lo que Stepan llama "la institución militar".⁵ Esto hace que las fuerzas armadas en Bangladesh sean más propensas a separarse del poder y apoyen la democratización. A pesar de que el general Ershad intentó permanecer en el poder durante las protestas masivas de 1990 en Bangladesh, muchos oficiales del ejército se negaron a apoyarlo. Se negaron, en parte, porque estaban preocupados por la reacción internacional, y en parte por el crecimiento de la corrupción en el cuerpo militar. Pero más importante aún era el miedo que sentían de que, al apoyar a Ershad, regresaran los conflictos violentos entre las facciones del

⁵ Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1998, pp. 30-31.

ejército, como había ocurrido en los años setenta y principios de los ochenta. En segundo lugar, el contraste entre Bangladesh y Pakistán nos recuerda la importancia de que exista una sociedad civil autónoma durante la transición desde un gobierno autoritario, como existía en el primero. En los momentos cruciales (1987, 1990 y 1996), la sociedad civil de Bangladesh obligó a los políticos reticentes y corruptos a unirse en un frente contra el gobierno militar y a reformar las instituciones autoritarias. El hecho de que en Bangladesh la mayoría de las organizaciones crucen las líneas étnicas, de género, de partido y de familia ha sido vital para dar a la sociedad civil la capacidad organizativa y la legitimidad popular para promover la consolidación democrática. El tercer factor es el fracaso de las estructuras consociacionales para contener los conflictos étnicos en Pakistán, y el que la polarización étnica haya obstaculizado el desarrollo de una sociedad civil capaz de presionar a los militares y a los políticos para que se sumen a la democracia.

LA EVOLUCIÓN POLÍTICA DE PAKISTÁN Y BANGLADESH

La transición prolongada y el fracaso de la consolidación en Pakistán

Desde 1947 –año de la independencia– hasta 1971 la política en Pakistán estuvo dominada por la cuestión de cuánta autonomía se debería conceder a los bengalíes del este del país, que representaban 54% de la población total, pero sólo eran una pequeña proporción del ejército, del servicio civil y de la élite comercial. La Liga Awami dominaba en el este de Pakistán y se oponía a varias de las políticas del gobierno central: la imposición del urdu como la lengua nacional, electorados separados para hindúes y

musulmanes, movimientos para hacer del islam la religión del Estado (lo que alienaba al 23% de la minoría hindú del este), el uso de las divisas del yute para desarrollar el oeste del país, y la escasa representación de los bengalíes dentro del Estado paquistaní.⁶

La Constitución de 1956 fue concebida como una solución al problema de Bengala. Fue el resultado de largas negociaciones entre los políticos punjabis y muhajirs del oeste y la Liga Awami del este.⁷ En primer lugar, se unieron las cuatro provincias del oeste de Pakistán en una sola. En la Asamblea Nacional tendrían representación *igualitaria* los paquistaníes del oeste, 46% de la población, y los paquistaníes del este, que son el 54% restante.

A cambio de aceptar esta menor representación, se les prometió mayores fondos para el desarrollo a los paquistaníes del este, mayor proporción de puestos en el ejército paquistaní y en el servicio civil, y el reconocimiento del bengalí como la segunda lengua oficial. Desafortunadamente, este compromiso fue inaceptable para muchos de los políticos, funcionarios y militares punjabis y muhajirs que sentían que con ello se le daba demasiado poder político al este de Pakistán y a su minoría hindú. Para muchos políticos en la asamblea del Punjab, por ejemplo, la representación del este debería ser sustancialmente menor que la del oeste. Ghulam Ali Talpur, el ministro del interior del Punjab, recomendó al gobierno la

⁶ La proporción de hindúes en el este de Pakistán/Bangladesh ha disminuido fuertemente desde la independencia, en parte debido a los graves disturbios de los años cincuenta. En los años noventa, cerca de 10% de la población era hindú.

⁷ Los muhajirs (literalmente "refugiados") son los descendientes de los siete u ocho millones de musulmanes que huyeron de India a partir de 1947-1950. La mayoría habla urdu como primera lengua. Se establecieron en las áreas urbanas del oeste de Pakistán, especialmente en Karachi y Hyderabad, las mayores ciudades de la provincia Sind.

CUADRO 2
Desequilibrios étnicos en el Estado de Pakistán
en los años sesenta

	<i>Oeste de Pakistán</i>	<i>Este de Pakistán</i> (Bengala)
Porcentaje de la población	46	54
Porcentaje de funcionarios en el gobierno		
Servicio civil central	84	16
Servicio exterior	85	15
Generales del ejército	84	16
Ejército	95	5
Armada (técnicos)	81	19
Armada (no técnicos)	91	9
Pilotos de la fuerza aérea	89	9
Indicadores económicos		
PIB per cápita 1959-1960	355	269
	rupias	rupias
PIB per cápita 1969-1970	473	291
	rupias	rupias
Crecimiento del PIB per cápita 1959-1965	4.4%	2.6%

Fuente: Daljit Singh y Katherine Singh, "The Military Elites and Problems of National Integration in India and Pakistan", *Indian Journal of Politics*, vol. VII, núm. 2, diciembre de 1973, pp. 165-176; Lawrence Ziring, *Pakistan in the Twentieth Century: A Political History*, Karachi, OUP, 1997, p. 57.

línea dura, que aplastara a los "secesionistas" del este con "mano de hierro".⁸ En 1958, el ejército siguió su consejo. Para controlar las elecciones nacionales programadas para febrero de 1959, el general Ayub Khan usó los distur-

⁸ Lawrence Ziring, *Bangladesh from Mujib to Ershad*, Dacca, University Press, 1992, p. 36.

bios del este como un pretexto para llevar a cabo un golpe militar. Esto acabó inmediatamente con la posibilidad de una "dominación bengalí" a través del proceso electoral, pero se eludió el problema subyacente. Durante los años sesenta, el régimen militar de Ayub ignoró totalmente los términos del compromiso de 1956 con el este del país. Sus divisas continuaban siendo gastadas en el oeste, las diversas asambleas provinciales y nacionales eran desbandadas y, como puede verse en el cuadro 2, el Estado paquistaní continuaba bajo el dominio de los del oeste.

El régimen militar de Ayub Khan fue desmantelado finalmente por el general Yahya Khan, quien lo reemplazó después de los disturbios del oeste de 1968. En diciembre de 1970, por razones que no están totalmente claras, Yahya Khan permitió que se celebraran elecciones libres y justas, con los puestos distribuidos con base en un criterio demográfico y no en el principio de paridad entre el este y el oeste. Los paquistaníes del este votaron mayoritariamente por la Liga Awami, que ganó 160 de los 162 sitios en el este, y, por tanto, una mayoría en la Asamblea Nacional con 300 parlamentarios. Yahya Khan y la élite punjabi-muhajirs no estaban dispuestos a ser gobernados por los paquistaníes del este, y decidieron no conceder el alto grado de autonomía exigido por la Liga Awami. Anunciaron que la primera reunión de la Asamblea Nacional se "retrasaría". Cuando surgieron las protestas masivas en el este, el ejército paquistaní lanzó una ofensiva brutal contra los estudiantes, políticos e intelectuales bengalíes, y mató a miles de personas. Esta acción precipitó la declaración de independencia por parte de la Liga Awami y se desencadenó una cruenta guerra civil que duró más de un año. La guerra terminó gracias a la intervención de la India, la derrota del ejército paquistaní y la independencia plena del este de Pakistán, que se convirtió en la nueva nación de Bangladesh en enero de 1972.

Después de la pérdida del este de Pakistán y la derrota a manos de la India, el desmoralizado ejército paquistaní se hizo a un lado para dejar espacio al gobierno elegido popularmente y presidido por Zulfikar Ali Bhutto, líder del PPP. Tras una luna de miel que duró de dos a tres años, Bhutto trató de solucionar el problema de la creciente oposición a su gobierno encarcelando a aquellos que rechazaban sus políticas de nacionalización, preparándose para manipular las elecciones y estableciendo una guardia pretoriana de 20 000 efectivos, la Fuerza de Seguridad Federal, como un contrapeso al ejército. Estas medidas propiciaron el segundo golpe militar, el de 1977, encabezado por el general Zia ul-Haq, quien gobernó Pakistán como presidente desde junio de 1978 hasta su muerte en un accidente aéreo en 1988.

Durante los años ochenta, el general Zia tuvo mucho éxito en dividir y cooptar a importantes segmentos de la oposición paquistaní. Inicialmente esto se hizo a través de los nuevos cuerpos electorales que incorporaban a las élites rurales. En 1979 y 1983, por ejemplo, Zia convocó a unas elecciones locales que crearon una clase de políticos también locales, especialmente propietarios de tierras, que dependían del gobierno central para otorgar prebendas políticas. Para prevenir que los comicios se utilizaran como foro para los partidos de oposición, Zia aprobó una ordenanza en 1979 que prohibía la postulación como candidatos de aquellos que hubieran estado afiliados a algún partido político después del 20 de diciembre de 1971.⁹ Tranquilizado con los resultados electorales locales de 1979 y 1983, Zia decidió en 1985 convocar a elecciones no partidistas para la Asamblea Nacional. A la mayoría de los políticos de oposición se les prohibió contender, pero Zia hizo excepciones con el partido islámico más grande,

⁹ "The Roots of Self-Rule", *The Herald*, diciembre de 1987.

el *Jamaat-e-Islami*, que simpatizaba con la política de islamización del régimen.

En 1985 Zia pensaba ya en establecer un partido de base amplia y fundado en las relaciones clientelares, lo que ayudaría a sustraer aún más apoyos a los partidos de oposición. Convenció a Muhammad Khan Junejo para que organizara a un buen número de delegados de la Asamblea Nacional para formar la Liga Musulmana Pakistání (LMP).¹⁰ Disponiendo de los recursos del Estado, este partido estaba bien preparado para competir contra la "oposición que buscaba la transición", especialmente el PPP, cuando las elecciones para la Asamblea Nacional se abrieron finalmente a todos los participantes. De 1985 a 1987, el gobierno de la LMP utilizó los fondos desembolsados por Zia para embarcarse en un programa de compra del voto sin precedentes, entregando billones de rupias a la gente sin casa y a los pobres, en un esfuerzo para demostrar su preocupación por el hombre común. Esta operación de compra de votos ayudó a la LMP a ganar unas elecciones para los gobiernos locales en noviembre de 1987, donde no se presentaban otros partidos. La buena organización de la LMP, sus éxitos electorales y los recursos del gobierno puestos a su disposición la ayudaron a atraer a reconocidos políticos opositores. En 1987, por ejemplo, el vicepresidente del partido religioso *Tehrik-I-Istiqlal*, junto con varios de sus correligionarios, se sumó a la LMP.¹¹ La estrategia de Zia de cooptar a la oposición no marchó siempre sobre ruedas. Zia destituyó al gobierno de la LMP de Junejo en 1988 cuando sintió que ésta estaba cambiando de un partido que "buscaba relaciones clien-

¹⁰ Aunque el nombre "Liga Musulmana" ya era antiguo, el partido era esencialmente una organización nueva.

¹¹ Lawrence Ziring, "Public Policy Dilemmas and Pakistan's Nationality Problem", *Asian Survey*, vol. XXVIII, agosto de 1988, pp. 800-802.

telares" a uno que se identificaba cada vez más con las demandas a favor de una transición democrática. Pero en general la estrategia fue muy eficaz. La incorporación exitosa y prolongada de importantes sectores de la oposición, llevada a cabo por Zia a través de varias iniciativas electorales, pudo haber ayudado a terminar con el gobierno directo de los militares en Pakistán, al hacer que la democratización les pareciera menos peligrosa a éstos cuando Zia murió en 1988. Pero corromper a grandes grupos de la oposición iba a provocar algunos efectos perjudiciales para la *consolidación* democrática del país.

En 1988, la transición que siguió a la muerte de Zia fue dirigida por las élites, con el presidente y el ejército estableciendo los términos de la apertura política y garantizando sus propias posiciones a través de enmiendas constitucionales y cláusulas de inmunidad.¹² Hasta principios de los años noventa, el ejército también intentó influir directamente en la política, canalizando grandes sumas de dinero hacia los conservadores (incluyendo al primer ministro Nawaz Sharif) y para la "dirección de los medios de comunicación".¹³ Cuando Benazir Bhutto y el PPP ganaron las elecciones de 1988, ella tuvo que enfrentarse a lo que un periodista denominó el "terreno de Zia": el Senado, que estaba ocupado por simpatizantes del régimen autoritario saliente, y a la principal coalición de la oposición, la dominada por la Liga Musulmana (IDA), com-

¹² Zia hizo que la Asamblea Nacional aprobara la octava enmienda a la Constitución de 1985. Ésta proclama que: "todas las órdenes, ordenanzas, regulaciones de la ley marcial y órdenes para imponer la ley marcial presidenciales sean aceptadas, adoptadas y declaradas, independientemente de las decisiones o juicios emitidos por las cortes o por cualquier otra entidad".

¹³ Para conocer más detalles sobre los 70.32 millones de rupias que el ejército pagó a los candidatos y a los medios de comunicación en las elecciones de 1990, véase *Newsline*, junio de 1999, pp. 50-51.

puesta por políticos que habían sido cooptados por el régimen de Zia en los años ochenta.¹⁴ Antes de tomar posesión de su cargo, Benazir tuvo que reunirse con los generales y hacerles varias promesas: dejar que el presidente Ishaq Khan sirviera durante todo su mandato, mantener al ministro de asuntos exteriores y no reducir el presupuesto del ejército.¹⁵ En los años noventa hubo varias crisis cuando los gobiernos elegidos popularmente fueron destituidos, o estuvieron a punto de ser destituidos, porque sus acciones desagradaban al jefe del ejército paquistaní o al presidente, o afectaban sus prerrogativas personales.¹⁶ En 1995, por ejemplo, el gobierno de Benazir Bhutto fue casi destituido después de una lucha de poder sobre la cuestión de si debía ser el primer ministro o el presidente el que nombrara al próximo presidente del Comité Conjunto de las Fuerzas Armadas.¹⁷

Los esfuerzos por la reforma se debilitaron mucho en los años noventa debido a la calidad de la "sociedad política" de Pakistán, especialmente de sus partidos e instituciones políticas, que siempre ha sido muy pobre. Muchos partidos y políticos se han acostumbrado, desde los tiempos de Zia en que iban en "busca de patronazgo", a utilizar el poder del Estado para ganar los comicios. Los dos grandes partidos políticos eran corruptos, internamente no democráticos, y con frecuencia usaban al Estado para manipular los resultados de las elecciones locales, provinciales y nacionales. La Liga Musulmana de Pakistán (LMP),

¹⁴ "The Zia Milestone", *Far Eastern Economic Review*, 4 de enero de 1990.

¹⁵ Hasan-Askari Rizvi, "The Military and Politics in Pakistan", *Journal of Asian and African Studies*, vol. XXVI, 1991, pp. 27-42.

¹⁶ Tahir Amin, "Pakistan in 1993: Some Dramatic Changes", *Asian Survey*, vol. 34, febrero de 1994, pp. 191-199.

¹⁷ Saeed Shafqat, "Pakistan under Benazir Bhutto", *Asian Survey*, vol. 36, núm. 7, julio de 1996, p. 661.

por ejemplo, ganó las locales en mayo de 1998 en el Punjab, donde controlaba al gobierno provincial, utilizando una serie de técnicas familiares a los estudiosos de comicios en regímenes de partido único. El día previo a las elecciones, el gobierno de la LMP cambió las fronteras de muchos distritos y el emplazamiento de los colegios electorales a fin de confundir a los candidatos de la oposición y a los agentes electorales. En las áreas rurales, los colegios electorales se situaban deliberadamente en lugares controlados por la LMP. En las elecciones locales, a los funcionarios se les ordenaba invalidar las papeletas de los candidatos de oposición por haber sido marcadas de manera incorrecta. Estos candidatos podían hacer que los tribunales frenaran el proceso de invalidación, pero ello producía un alto nivel de incertidumbre entre los votantes, quienes no sabían si su candidato podía realmente acceder a su puesto. En el juego político basado en el patronazgo en la zona rural del Punjab, donde las conexiones con los representantes son vitales, dicha incertidumbre es como el beso de la muerte electoral.¹⁸

El PPP no era mejor. La primera ministra Benazir Bhutto se enfrentó a Nawaz Sharif utilizando el poder del gobierno federal contra él, cuando Sharif dirigía el gobierno provincial del Punjab en 1989-1990. En 1998, respondió a un ataque de la LMP a su partido en el Punjab de la misma manera, intentando desestabilizar al gobierno provincial. Ella utilizó el control del gobierno federal sobre los bancos nacionalizados, las compañías de gas y electricidad y varios programas de obras públicas para recompensar a los punjabis que habían votado por los candidatos del PPP, y castigar a aquellos que habían votado (incluso bajo presión) por la Liga Musulmana de Pakistán.¹⁹

¹⁸ "Formula for Success", *The Herald*, junio de 1998.

¹⁹ *Ibid.*

*La transición prolongada y la consolidación exitosa
de Bangladesh*

En enero de 1972, poco después de que el ejército de la India invadiera el este de Pakistán y derrotara a su ejército, Bangladesh conquistó finalmente su independencia de Pakistán. En marzo de 1973, la Liga Awami del sheikh Mujib, que encabezó la campaña a favor de la independencia, ganó por una mayoría abrumadora (73% de los votos y 292 escaños en el Parlamento) la primera elección general celebrada en el país. Sin embargo, de 1973 a 1975, el sheikh Mujib perdió el apoyo de muchos bengalíes debido a la corrupción de su gobierno, el mal manejo económico y los ataques a sus opositores políticos. En 1974, Mujib creó un ejército personal, con 20 000 efectivos, el *Jatiyo Rakhi Bahini*, que le dio poderes para detener a sus rivales, y prohibió a los partidos políticos realizar aquellas actividades que eran "perjudiciales para el interés nacional".²⁰ En 1975, Mujib alteró la Constitución para hacerse nombrar presidente, y proclamó que, a partir de ese momento, Bangladesh sería un Estado de partido único.

En agosto de 1975, un grupo de 47 jóvenes oficiales del ejército, preocupados porque el presidente Mujib era corrupto e injusto en el trato que daba a los oficiales que habían estado en Pakistán durante la guerra de independencia, lo asesinaron junto con la mayor parte de su familia. De agosto a octubre de 1975, un régimen militar más estable tomó el control, comandado por el general mayor Ziaur Rahman, jefe del personal del ejército. El general Zia se convirtió en el presidente Zia cuando el presidente interino se retiró en abril de 1977, y más tarde intentó

²⁰ Muhammad A. Hakim, "Bangladesh: The Beginning of Militarised Politics?", *Contemporary South Asia*, noviembre de 1998, pp. 283-301.

consolidar su administración.²¹ La población de Bangladesh, desesperada por lograr alguna estabilidad después de cinco años de problemas y disturbios, le dio a Zia un gran apoyo en un referéndum de aprobación de su mandato en mayo de 1977, y lo volvió a elegir en los comicios presidenciales de junio de 1978. En 1979, el presidente Zia suavizó las restricciones a los partidos de oposición con el objeto de persuadirlos a participar en las elecciones parlamentarias de junio de 1979, en las que el Partido Nacional de Bangladesh (PNB) del general Zia ganó 47% del voto y 292 de los 300 escaños.

En mayo de 1981, cuando parecía que Zia iba a poner en manos de civiles su administración, él y varios de sus aliados más cercanos fueron asesinados en otro golpe de Estado. Después de un breve y caótico interludio bajo un presidente provisional, el Consejo de Seguridad Nacional del general Muhammad Ershad tomó el control en enero de 1982. Ershad gobernó Bangladesh desde 1982 hasta que las manifestaciones masivas lo obligaron a dejar su puesto en diciembre de 1990. Durante esos ocho años, Ershad intentó consolidar su gobierno estableciendo su propio partido político (el partido *Jatiya*), persuadiendo a los partidos de oposición a participar en las elecciones y creando nuevos *upazillas* (consejeros locales electos) para construir una red de estos funcionarios dependientes del patronazgo del Estado.²² También se embarcó en un extenso programa de privatizaciones para ganarse el apoyo empresarial.²³ En 1984, Ershad fundó el *Janadal* (Partido

²¹ El presidente Zia (Ziaur Rahman) de Bangladesh no tiene ninguna relación con el presidente Zia de Pakistán (Zia ul-Haq).

²² Al final del mandato de Ershad, incluso estas elecciones de *upazilla* se estaban convirtiendo en un problema. En las elecciones de *upazilla* de 1990, los candidatos oficiales de *Jatiya* ganaron sólo 50% de los puestos.

²³ Lawrence Ziring, *op. cit.*, p. 159.

del Pueblo), un partido de oposición leal que contendría en las elecciones. En enero de 1986, reorganizó el *Janadal* como el partido *Jatiya*. Ambos partidos fueron creados para construir apoyos para Ershad en las áreas rurales y atraer a políticos de los grandes partidos de oposición, a los que se les prometió ministerios en el gobierno y recompensas materiales si se unían a *Janadal* o a *Jatiya*.²⁴

A pesar de esto, así como de las profundas diferencias entre los dos líderes opositores, el movimiento contra Ershad en Bangladesh permaneció mucho más beligerante y cohesionado frente al gobierno autoritario que la oposición democrática en Pakistán.²⁵ Ya en 1983, la oposición en Bangladesh acordó presionar con un pliego común de cinco demandas: el levantamiento de la ley marcial, la restauración de los derechos fundamentales, la celebración de elecciones parlamentarias, la liberación de los presos políticos y el enjuiciamiento de los responsables de la matanza de los estudiantes que se manifestaron en marzo de 1983.²⁶ Y prometieron boicotear las "elecciones sin opciones" de Ershad hasta que no se cumplieran estas demandas. Ershad pudo evitar este boicot sólo una vez. En 1986, prometió que los ministros del partido *Jatiya* dimitirían antes de las elecciones, que aboliría algunas de las instituciones de la ley marcial y que no utilizaría los recursos del Estado para apoyar a los candidatos de su partido.²⁷ Aunque con reservas, la Liga Awami aceptó participar en las elecciones parlamentarias de ese año, probablemente porque pensaba que el acceso al poder del Estado le per-

²⁴ *Ibid.*, p. 170.

²⁵ Sheikh Hasina cree que el difunto esposo de Begum Khalida, el presidente Ziaur Rahman, estuvo involucrado en el asesinato de su padre, el presidente Mujib, en 1975.

²⁶ Syed Serajul Islam, "Bangladesh in 1986: Entering a New Phase", *Asian Survey*, vol. 27, núm. 2, febrero de 1987, p. 164.

²⁷ *Ibid.*

mitiría competir por el apoyo popular contra el Partido Nacional de Bangladesh.

El éxito del presidente Ershad, al incorporar a parte de la oposición, fue muy breve. Los miembros de la Liga Awami boicotearon la Asamblea Nacional tan pronto como se dieron cuenta de que las reformas prometidas no se iban a llevar a cabo. Después de 1986, los diversos boicots de la oposición no causaron grandes deserciones. La Liga, el PNB y casi todos los demás partidos boicotearon la elección presidencial de 1986, que confirmó la posición de Ershad como jefe de Estado. Ershad intentó nuevamente en 1988 persuadir a la Liga Awami a participar en las elecciones nacionales convocadas para marzo, pero ésta se negó, en parte porque era consciente de que la popularidad del PNB había crecido como consecuencia de su decisión de abstenerse de contender en las parlamentarias de 1986. Las elecciones de marzo de 1988 también fueron boicoteadas con éxito por los grandes partidos, pues en ellas sólo participó 10% de la población.²⁸ En mayo de 1988 Ershad cambió de táctica. Trató de dividir a la oposición aprobando una nueva enmienda a la Constitución del país que hacía del islam la religión del Estado. Pero aunque esta enmienda logró crear algunas divisiones entre el PNB (que apoyaba la medida) y la Liga Awami (que se oponía a la misma), no tuvo el éxito pretendido en cuanto a su objetivo central: sacar a Ershad del poder.²⁹

En noviembre y diciembre de 1990, los partidos políticos, sindicatos, asociaciones profesionales y organizacio-

²⁸ Syedur Rahman, "Bangladesh in 1989: Internationalization of Political and Economic Issues", *Asian Survey*, vol. 30, núm. 2, febrero de 1990, p. 150.

²⁹ Syedur Rahman, "Bangladesh in 1988: Precarious Institution Building Amid Crisis Management", *Asian Survey*, vol. 29, febrero de 1989.

nes cívicas se enfrentaron en la mayoría de las ciudades nuevamente con el general Ershad; organizaron manifestaciones masivas contra su gobierno. Aunque Ershad pensó utilizar la fuerza para romper este movimiento, tuvo que dimitir cuando los funcionarios más poderosos se negaron a apoyarlo. En diciembre de 1990, una administración provisional neutral tomó el mando a fin de supervisar las elecciones para conformar el nuevo Parlamento. Desde 1990, Bangladesh ha consolidado un sistema bipartidista en el que el PNB (dirigido por Khaleda Zia, viuda del general Zia) y la Liga Awami (encabezada por sheikh Hasima, la hija de Mujib) compiten por el poder político. En 1991, en un paso importante, el PNB y la Liga Awami acordaron abolir el sistema presidencial y reemplazarlo con un sistema parlamentario, como originalmente se había pensado en la Constitución de 1972. El nuevo sistema contó con una amplia legitimidad, y las elecciones parlamentarias de 1996 tuvieron la mayor participación en la historia, 73%. La participación fue alta en todo el país, y especialmente impresionante, la de las mujeres, que fue de 76 por ciento.³⁰

ÉXITOS Y FRACASOS DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN PAKISTÁN Y BANGLADESH

Los efectos de la transición prolongada en el ejército como institución

Una de las principales razones por las que el ejército de Bangladesh estaba dispuesto a transferir el poder en 1990 era, al contrario de Pakistán, que el gobierno militar ha-

³⁰ Yasmeen Murshed y Nazim Kamran Choudhury, "Bangladesh's Second Chance", *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 1, 1997.

bía sido muy perjudicial para el ejército como institución. La continuación de un gobierno castrense no era atractiva para los militares porque el gobierno de Ershad había sido muy corrupto, y el prestigio del ejército y su unidad interna se estaban deteriorando debido a la promoción de algunos oficiales que se convirtieron en millonarios, mientras que otros fueron enviados a puestos de castigo y subsistían con su sueldo. Sin embargo, más importante que las divisiones creadas por la corrupción, era el miedo a tener que utilizar la fuerza para que Ershad se mantuviera en el poder. Esto podía provocar nuevas luchas entre facciones del ejército de Bangladesh, luchas que casi habían destruido por completo a las fuerzas armadas a finales de los años setenta y principios de los ochenta. La negativa de los generales de apoyar a Ershad en 1990 se considera lo que Stepan definió como un “golpe de liberación [...] una situación en la que los miembros más poderosos y estratégicamente situados del ejército como institución deciden que la continuación de los militares en el poder es extremadamente perjudicial tanto para la unidad como para los intereses permanentes del ejército...”³¹

Las fuertes divisiones en el ejército de Bangladesh tenían su origen en la guerra de independencia contra Pakistán en 1970-1971. Previamente a 1970, el gobierno del Pakistán unido situó a la mayor parte de las tropas bengalíes en el oeste del país, para así reducir la amenaza de que se amotinaran a favor de las fuerzas independentistas del este. Como consecuencia, durante la guerra de independencia, la mayoría de los soldados profesionales de Bengala en el ejército paquistaní (incluyendo a Ershad) fueron acuartelados en Pakistán. Antes de que interviniera el ejército indio en diciembre de 1971, la guerra de in-

³¹ Alfred Stepan, *op. cit.*, p. 31.

dependencia de Bangladesh involucró principalmente a policías, cuadros políticos y campesinos bengalíes que se unieron a las fuerzas irregulares de *Mukti Bahini*.

Quizás no sorprenda que después de la independencia el gobierno del sheikh Mujib fuera muy desconfiado con respecto a aquellos bengalíes que habían estado al servicio del ejército paquistaní antes de 1971. Por tanto, Mujib nombró a los soldados de *Mukti Bahini* y sus aliados personales para las posiciones más importantes del ejército, marginando a los 28 000 soldados bengalíes profesionales que regresaron de Pakistán en 1973. El tratamiento dado a los que regresaron, retribuyéndoles con bajos salarios el tiempo que habían estado cautivos en Pakistán, fue una de las causas del golpe de 1975. Una segunda cuestión que explica la división eran los nexos de Mujib con la India, que había intervenido a su favor durante la guerra de independencia. Muchos de los oficiales que regresaban querían mantener una sana distancia con la India, y no aprobaban lo que ellos veían como la buena disposición de Mujib para seguir sus "consejos" en los asuntos de política interior y exterior.

Estas divisiones se hicieron públicas con el golpe de 1975, dirigido por un grupo de capitanes y mayores descontentos que habían regresado de Pakistán. En 1975, y durante los cinco años siguientes, las luchas entre las diferentes facciones infligieron un grave daño a la unidad y la capacidad del ejército (véase cuadro 3).

CUADRO 3
Los costos institucionales de los gobiernos militares
en Bangladesh

<i>Fecha</i>	<i>Suceso</i>	<i>Costos institucionales</i>
Agosto de 1975	El presidente Mujib es asesinado	El presidente Mujib, su familia y sus guardias son asesinados en un golpe militar, junto con el brigadier jefe de la Seguridad Nacional Shauket Jamil Choudhary y otros 44 militares que son ejecutados
Noviembre de 1975	El general mayor Musharraf derroca a los líderes golpistas	Desconocidos
Noviembre de 1975	Oficiales que apoyaban al general Zia derrocan al general mayor Musharraf	Ejército: el jefe del Estado Mayor Musharraf es asesinado, así como otros 60 oficiales y 2000 soldados Armada: 7 oficiales de rango y 40 hombres asesinados. Luchas en Dacca, Pabna, Chittagong y Mymensingh Deserciones generalizadas
Marzo de 1976	Motín de la unidad del ejército en Chittagong	3 soldados asesinados
Julio de 1976	Motín en la base militar de Bogra	Desconocidos
Agosto de 1976	Aniversario de la muerte del presidente Mujib	Violentos choques dentro del ejército ocasionan cientos de muertos

CUADRO 3 (Conclusión)

<i>Fecha</i>	<i>Suceso</i>	<i>Costos institucionales</i>
Septiembre de 1976	Intento de golpe de estado del general mayor Manjur	El general mayor Manjur es arrestado
Septiembre de 1976	Intento de motín	3 oficiales asesinados, 3 heridos
Octubre 1977 a enero de 1978	Intentan derrocar el régimen de Zia desde Dacca	7 oficiales del ejército fueron asesinados 11 oficiales de la fuerza aérea y entre 90 y 220 hombres más fueron asesinados
		El general en jefe de los Rifles de Bangladesh es obligado a retirarse, 92 participantes son ejecutados después de juicios sumarios, otros 52 son encarcelados
Diciembre de 1977	Duras sentencias contra los participantes en el golpe pertenecientes a la fuerza aérea	8 oficiales de alto rango de la fuerza aérea dimiten en señal de protesta
Mayo de 1981	Asesinato del general Zia en un golpe abortado	Desconocidos
24 de marzo de 1982	El general Ershad llega al poder mediante un golpe incruento	Desconocidos

Fuentes: Sinha, *Armed Forces of Bangladesh*, Nueva Delhi, Institute for Defence Studies and Analyses, 1979; Golam Hossain, *Civil-Military Relations in Bangladesh: A Comparative Study*, Dacca, Academic Publishers, 1991.

La disciplina dentro de cada división se deterioró cuando los oficiales de menor rango lanzaron golpes sin el apoyo de los oficiales más importantes; se produjeron motines y deserciones a gran escala en 1975, 1976 y 1977. En un caso, los soldados de tropa intentaron establecer un ejército "democrático", sin oficiales. El costo personal y material como consecuencia de este conflicto militar fue alarmante. Los oficiales de la marina y el ejército de tierra y aire pasaron varios años utilizando las escasas provisiones de barcos, aviones y artillería para forzar a sus rivales a desistir. En el incidente más serio, el golpe de 1975, el jefe de las fuerzas armadas, 67 oficiales de la marina y del ejército de tierra y unos 2 000 soldados de tropa murieron. Después de otro intento de golpe en octubre de 1977, fueron ejecutados o salieron del país tantos oficiales, que la fuerza aérea de Bangladesh se quedó sólo con cuatro pilotos experimentados.³²

Las profundas divisiones permanecieron en el ejército de Bangladesh, a pesar de la creciente influencia de los oficiales de bajo y mediano rango, que se unieron al ejército durante los años ochenta, años de relativa estabilidad. En 1990, independientemente de sus reservas para con los políticos, nadie en el ejército de Bangladesh estaba dispuesto a llevar a cabo ninguna acción a favor de Ershad que pudiese volver a provocar tensiones y regresar a los sangrientos conflictos y la incertidumbre de finales de los años setenta. En Pakistán, por el contrario, el ejército como institución no había sido amenazado en lo fundamental por la intervención de los militares en la política. La unidad interna de las fuerzas armadas seguía siendo fuerte, y, aunque hay corrupción, los generales han estado dispuestos a sacar a los oficiales deshonestos, incluso de los puestos más altos.

³² P.B. Sinha, *op. cit.*, 1979, p. 7.

Indudablemente, los militares, en su conjunto, han sacado provecho económico de los gobiernos castrenses y del papel político que han seguido manteniendo después de 1988. Es obvio que las principales ramas del ejército tienen fuertes intereses económicos, a través de programas de establecimiento de granjas para oficiales retirados y por medio de cuatro fundaciones militares dedicadas al bienestar de los mismos, y que dirigen una amplia variedad de negocios, hospitales y escuelas.³³ La mayor de estas fundaciones, la Fundación *Fauji*, proporciona subsidios a un total de diez millones de personas, entre soldados retirados y sus familiares. El punto crucial de estas fundaciones es que, aunque como empresas colectivas su papel en la economía está incrementándose, no producen los mismos efectos perjudiciales en la disciplina militar que el hecho de que oficiales se enriquezcan individualmente, como ocurre en Indonesia y Bangladesh. Los oficiales paquistaníes saben que pueden ser castigados si se prueba que se han enriquecido aprovechándose de su posición en el ejército. En 1997, por ejemplo, las fuerzas armadas demandaron al presidente que despidiera al almirante en jefe de la marina Mansural Haq por cargos de corrupción.³⁴

La fuerza y autonomía de la sociedad civil

La fuerza de la sociedad civil es crucial para explicar por qué el régimen del general Ershad no pudo incorporar a

³³ Los activos de la Fundación Fauji aumentaron de 18 millones de rupias a finales de los años cincuenta a diez mil millones (aproximadamente 200 millones de dólares, al tipo de cambio de enero de 2000) en enero de 1999. Calculando el valor de estos activos con el índice de paridad del poder adquisitivo, la riqueza total de la Fundación Fauji se calcula en varios miles de millones de dólares.

³⁴ *Newsline*, mayo de 1997.

importantes segmentos de la oposición de Bangladesh, en contraste con Pakistán, donde el general Zia pudo cooptar a muchos opositores políticos suyos durante los años ochenta. Los esfuerzos de Ershad fracasaron porque en momentos clave, 1987 y 1990, los movimientos estudiantiles, de mujeres y sindicales, todos independientes, obligaron a los políticos de la oposición, que estaban peleados entre sí, a formar un frente unido contra el régimen autoritario. Durante las protestas de octubre-noviembre de 1990, los movimientos estudiantiles y sindicales ejercieron mucha presión sobre los partidos políticos para que enfrentaran conjuntamente al general Ershad, demandando que el único acuerdo aceptable era la dimisión de éste y la convocatoria a elecciones libres bajo la administración de un gobierno provisional neutral.³⁵ Los estudiantes resistieron los intentos de Ershad de intimidarlos y dividirlos. Cuando éste cerró las universidades, aquéllos siguieron con su protesta fuera del *campus*; cuando Ershad consiguió reunir a miles de simpatizantes suyos en la Universidad de Dacca en 1984-1985 para intimidar a la oposición, los estudiantes en pro de la democracia los ahuyentaron y saquearon sus oficinas centrales.³⁶ En noviembre de 1990, en respuesta a los esfuerzos del régimen militar por dividirlos —esfuerzos que incluían la liberación de criminales convictos para llevarlos a los *campus*—, los estudiantes de la Universidad de Dacca se agruparon en una nueva organización que se llamó “Unidad de los Estudiantes de Todos los Partidos” (UETP). La UETP convocó al PNB y a la Liga Awami para que olvidaran sus diferencias y echaran a Ershad del poder, y amenazó con bloquear las

³⁵ Los movimientos de protesta y las huelgas también fueron llevados a cabo por doctores, abogados, profesores universitarios e ingenieros. Muhammad A. Hakim, *op. cit.*

³⁶ Lawrence Ziring, *op. cit.*, pp. 167, 186.

casas y oficinas de los líderes de estos partidos si no llegaban a un acuerdo.³⁷ La UETP era apoyada por muchos sindicatos del país, que habían abandonado el trabajo en protesta por la imposición de la ley marcial. Una vez que Ershad dimitió, la UETP intervino nuevamente, cuando parecía que los dos principales partidos políticos estaban intentando designar, cada uno por su lado, al presidente provisional para que favoreciera a sus respectivos intereses. La UETP persuadió al PNB y a la Liga Awami a que instalaran un juez para presidir la Corte Suprema, una figura independiente y respetada que supervisara la transición.³⁸

Los grupos estudiantiles y las asociaciones de trabajadores y campesinos de Bangladesh volvieron a ser importantes después de las elecciones de 1990, cuando parecía que el nuevo gobierno del PNB estaba usando el control que tenía sobre el Estado para destruir a la oposición política y manipular los resultados electorales.³⁹ Efectuaron una serie de protestas masivas luego de que el PNB manipulara los resultados en las elecciones parciales de Magura en marzo de 1994. El PNB intentó convocar a otra elección en 1995, pero los principales partidos de la oposición la boicotearon. Finalmente, a principios de 1996, el apoyo masivo de los estudiantes y de los sindicatos a las demandas de la oposición, que incluían una enmienda constitucional para que un gobierno provisional fuera nombrado al término de cada gobierno a fin de supervi-

³⁷ Partha S. Ghosh, "Bangladesh at the Crossroads: Religion and Politics", *Asian Survey*, vol. 33, núm. 7, julio de 1993, p. 703.

³⁸ *Far Eastern Economic Review*, 27 de diciembre de 1990, p. 13.

³⁹ El primer ejemplo de esto fue el desmantelamiento por parte del PNB de los consejos *upazila* en noviembre de 1991, principalmente para disminuir la influencia del partido *Jatiya* que había dominado dichos consejos. Véase Craig Baxter, "Bangladesh: A Parliamentary Democracy, if They Can Keep It", *Current History*, vol. 91, marzo de 1992.

sar las elecciones al Parlamento, persuadió al PNB a retractarse. El PNB dimitió e instaló un gobierno provisional para supervisar las elecciones en 1996. Estas elecciones, que fueron ganadas por la Liga Awami, contaron con un alto porcentaje de participación y fueron consideradas libres y justas por la mayoría.

Hay dos razones principales por las que la sociedad civil de Bangladesh ha desempeñado un papel importante en la transición, en contraste con la sociedad civil en Pakistán. Primero, el número y la variedad de organizaciones cívicas es mucho mayor en Bangladesh. Hay 13 000 asociaciones registradas que se encargan de cuestiones de desarrollo y bienestar, y aquí no se incluye un gran número de asociaciones sin registro, religiosas, sindicales, profesionales y políticas. Miembros de la clase media urbana de Bangladesh pertenecen a comités distritales, sociedades de servicio, asociaciones profesionales o culturales, partidos políticos y organizaciones religiosas. Estas organizaciones no gubernamentales (ONG), que se encargan de asuntos relacionados con el bienestar –y que no se encuentran entre las más grandes de Bangladesh–, trabajan con, al menos, 15% de la población total.⁴⁰ Por otro lado, en Pakistán, el número de organizaciones de la sociedad civil es aproximadamente de 6 500, y un estudio reciente señala este fracaso en cuanto a comprometerse en acciones colectivas como “...una característica que define a la sociedad paquistaní...”⁴¹

⁴⁰ Richard Holloway, *Supporting Citizen's Initiatives: Bangladesh's NGO and Society*, Dacca, University Press, 1998, pp. 26-33.

⁴¹ Shahid Alam, *Community Organizations and Urban Development: A Study of Selected Urban Settlements in Karachi*, Karachi, ONG Resource Center / Aga Khan Foundation, 1996, p. VII. El PNUD calculó que el número de ONG que estaban operando en Pakistán en 1991 era de 4 833. Una encuesta más amplia efectuada en 1994 encontró 8 547 organizaciones y asociaciones, pero 1 998 de éstas “no existían o no pudieron ser en-

Más importante que el número de organizaciones cívicas es el hecho de que la afiliación a éstas es cualitativamente distinta en Bangladesh que en Pakistán. Aunque hay muchas organizaciones "cerradas" en Bangladesh, como son las de ahorros, las mezquitas, las sociedades funerarias y las sociedades islámicas, éstas tienen su contrapeso en un gran número de organizaciones "abiertas" que cruzan fronteras políticas, de género, vecindad y religión. Estas organizaciones abiertas, como las profesionales, cooperativas, la asociación cultural *Sammilita Sangskritik Jote*, la de mujeres *Bangladesh Mohila Samity* y la de campesinos sin tierra *Bangladesh Khet Majur Samity*, tienen una base activa de cientos de miles de afiliados, y en definitiva no son organizaciones étnicas ni políticas.⁴² Es precisamente por su amplitud y su carácter no partidario por lo que estas organizaciones fueron capaces de presionar a los partidos políticos para que lucharan contra el gobierno de Ershad y aprobaran las reformas necesarias para consolidar la democracia en Bangladesh. En 1989-1990, virtualmente todas las asociaciones de Bangladesh se declararon públicamente contra Ershad y a favor de la democracia.

En Pakistán, por el contrario, no hay organizaciones que puedan representar legítimamente a amplios sectores de la población, y presionar a los partidos políticos y a los militares para que se democraticen. La mayoría de las asociaciones profesionales, organizaciones culturales, cooperativas y sindicatos reclutan a sus miembros en ciertos partidos políticos, clanes (*biradaris*) y grupos étnicos. En Karachi, por ejemplo, los muhajirs étnicos dominan el sindicato del acero, el cual siempre se ve envuelto en conflic-

contradas". *Social Development in Pakistan: Annual Review 1998*, Karachi, Social Policy and Development Centre, 1998, pp. 53-54.

⁴² Richard Holloway, *op. cit.*, pp. 42-43.

tos callejeros con miembros de otros grupos étnicos que pertenecen a un sindicato rival. Un estudio de 1996 encontró que la mitad de las ONG con base comunitaria que operan en Karachi restringen la afiliación a hombres casados de clanes específicos, y que incluso en las organizaciones “abiertas” es raro encontrar mujeres.⁴³

Hay evidencia de que algunas de las ONG “abiertas” de Pakistán han ayudado a sus comunidades a obtener beneficios del Estado y han podido prevenir los excesos policíacos.⁴⁴ Pero la falta de este tipo de organizaciones en Pakistán es, en parte, resultado de las divisiones étnicas (de las que hablaremos más adelante) y, también, de los esfuerzos de los propietarios rurales, políticos locales y el ejército por reprimir a las organizaciones cívicas que no pueden controlar. En el Punjab, por ejemplo, el gobierno provincial lanzó una campaña contra las pocas ONG de mujeres que había en la provincia, acusándolas de “perder a sus congéneres” al oponerse a la Ley *Shariat*, que iba en su contra, propuesta por el gobierno.⁴⁵ Pir Bin Yamin Rizvi, el ministro de asuntos sociales, dijo que el gobierno de la LMP del Punjab “no toleraría jamás que algunas jóvenes de estas ONG hicieran protestas contra decisiones nacionales de importancia”. Esto fue el preludio de una campaña contra 1 940 ONG, a las cuales “se les retiró el registro” y se les congelaron sus activos en mayo de 1999.⁴⁶ Muchos políticos en Pakistán contratan esbirros que pueden operar con impunidad porque sus patrocinadores

⁴³ Shahid Alam, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 41.

⁴⁵ *Newsline*, enero de 1999, pp. 69-70.

⁴⁶ Para más detalles sobre los continuos ataques contra la sociedad civil en Pakistán, véase la página web de South Asia Citizens en <http://www.mnet.fr/aiindex/CivilSocietyUnderAttack.html>.

controlan a la policía.⁴⁷ Por tanto, los ciudadanos deben aliarse con los políticos con “conexiones” para recibir algún beneficio del Estado. Nawaz Sharif, por ejemplo, cuando era el ministro en jefe del Punjab, ordenó a los oficiales de la policía que ignoraran las peticiones de los legisladores de los partidos de oposición.⁴⁸

En Pakistán, las pocas instituciones, como la prensa, que intentan mantener algún grado de independencia del Estado y de los políticos tienen que enfrentar diariamente la intimidación, la violencia o los arrestos con cargos de traición o corrupción.⁴⁹ En 1990, en Hyderabad, una marcha de ciudadanos que protestaban contra las restricciones del gobierno fue reprimida violentamente por la policía, la cual disparó sobre los manifestantes, con el resultado de 70 personas muertas, muchas de ellas mujeres y niños. Los intentos de la prensa y de las ONG por difundir estos abusos se enfrentaron con actos de violencia similares. De 1980 a 1990, por ejemplo, hubo un promedio de 12 ataques por año a oficinas de prensa. Cuando los periodistas en el Punjab marcharon hacia las oficinas del partido en el poder, la LMP, en 1990, con el fin de protestar contra la ineficacia de la policía para detener los ataques en su contra, fueron baleados desde el tejado de la sede central del partido. Más recientemente, en 1999,

⁴⁷ Muchos políticos transfieren y degradan rutinariamente a los pocos policías que tienen el valor (o la temeridad) de actuar en contra de ellos y sus familiares por estar implicados en asesinatos y secuestros. Véase *Newsline*, julio de 1991, p. 49, y julio 1996, pp. 57-58, para ejemplos de acciones en contra de policías que desafiaron a familias influyentes en los distritos de Gujrat y Khairpur.

⁴⁸ *The Herald*, diciembre de 1989, pp. 31-43.

⁴⁹ Para más ejemplos de protestas ciudadanas brutalmente reprimidas por las autoridades y los partidos políticos, véase “South Asia Citizens”, en la página web: <http://www.mnet.fr/aiindex/CivilSocietyUnderAttack.html>.

la policía de Pakistán secuestró y asaltó a un editor prominente, Najam Sethi, quien había sido muy crítico con respecto a los constantes ataques de Nawaz Sharif contra las organizaciones no gubernamentales.

Una pregunta relevante es por qué el gobierno de Bangladesh en los años ochenta no reprimió a las organizaciones cívicas independientes cuando éstas resistieron los intentos de intimidación e incorporación por parte de Ershad. Para tener una respuesta sería necesario entrevistar al general Ershad, a miembros importantes del régimen de *Jatiya*, y a militantes de la oposición democrática que actuaron durante la transición. Una explicación que se ofrece a menudo es que la economía de Bangladesh depende de sus buenas relaciones con la comunidad internacional, las cuales se habrían visto afectadas si los militares se hubieran embarcado en un programa de represión masiva en el país. Los donantes extranjeros eran, y todavía son, de importancia crucial para la economía de Bangladesh, y la ayuda externa supuso entre 7 y 8% del PIB del país a finales de los años ochenta. El deseo de los donantes de que se relajara el control militar, y su insistencia en que las organizaciones cívicas independientes, en lugar del gobierno, canalizaran la ayuda a la población, parece ser un factor importante a la hora de explicar la decisión del régimen de no reprimir el movimiento a favor de la democracia.⁵⁰ Sin embargo, un elemento de mayor peso que la presión internacional fueron las divisiones permanentes dentro del ejército de Bangladesh. El que los militares estuvieran tan divididos fue resultado de los derramamientos de sangre de finales de los años setenta, lo que provocó que no hubiera consenso a favor de la represión de la sociedad civil. Como en Brasil, el poder de

⁵⁰ *Financial Times*, "Survey of Bangladesh", 26 de marzo de 1993.

la sociedad civil permitió que los moderados dentro de las fuerzas armadas influyeran en el ritmo del cambio cuando Ershad fue desafiado en 1990.⁵¹

El impacto de las divisiones étnicas y regionales en la sociedad civil

No hay ninguna duda sobre el grado de polarización étnica en Pakistán. Sindhis, balochis y muhajirs, todos se sienten mal representados (y piensan que los punjabis están sobrerrepresentados) en el poder político, la burocracia, las fuerzas armadas y en el gasto público. Los sindhis y muhajirs generalmente pelean los unos con los otros por los empleos en el gobierno y por el presupuesto de las ciudades sindhis de Hyderabad y Karachi, donde los segundos superan en número a los primeros; y miembros de varias comunidades religiosas están luchando constantemente debido a que no se ponen de acuerdo sobre la forma más apropiada de construir un Estado islámico y la mejor manera de tratar a las minorías religiosas. Desde 1970, haciendo una relación de los conflictos más serios, se tiene que ha habido varias rebeliones a gran escala en la provincia rural de Sindh y en Balochistan, y un conflicto de más de una década en la parte urbana de Sindh, que involucra a los muhajirs, pathans, sindhis y punjabis.

La división étnica de la sociedad civil en Pakistán hace que casi toda queja o toda forma de presión por parte de una asociación sea desacreditada por el gobierno o por las organizaciones rivales, en un torpe intento de éstas de ganar favores para un grupo en particular. Por ejemplo, las acusaciones de acoso sexual contra los doctores presentadas por las enfermeras de Karachi en 1991: las orga-

⁵¹ Alfred Stepan, *op. cit.*, pp. 3-4.

nizaciones muhajirs y punjabi argumentaron que los doctores sindhis eran responsables de atentar contra el honor de sus mujeres, mientras que las organizaciones sindhis las rebatían sosteniendo que todo ello era un esfuerzo por desacreditar a sus doctores.⁵² La ausencia de lazos entre las distintas comunidades también hace más fácil a quienes están en el poder jugar la “carta étnica” para frustrar los intentos de aquéllas de democratizar la sociedad. Así, en 1996, los intentos de los granjeros cristianos de registrar sus tierras fueron fácilmente obstruidos por los propietarios, quienes los acusaron de blasfemar y de lanzar persecuciones contra las minorías.⁵³

Una razón por la cual Pakistán no ha podido resolver sus problemas étnicos y religiosos son los sucesivos regímenes que han intentado diluirlos utilizando las mismas técnicas consociacionales de resolución de conflictos que el fundador de Pakistán, Muhammad Ali Jinnah, intentó aplicar con los musulmanes en la India antes de 1947. Desde 1949, los gobiernos de Pakistán han cumplido los requisitos consociacionales de Lijphart, puesto que étnicamente han establecido “la proporcionalidad [...] como el estándar principal de representación política, los nombramientos para el servicio civil, y la asignación de fondos públicos”.⁵⁴ Las minorías religiosas tienen diez circunscripciones electorales reservadas en el Parlamento paquistaní de 217 escaños, y hay cuotas elaboradas en los

⁵² *Newsline*, febrero de 1990, p. 105, y junio de 1991, p. 81.

⁵³ *Newsline*, diciembre de 1996, p. 120.

⁵⁴ Para una definición más completa del reparto de poder consociacional, véase Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, CT, Yale University Press, 1977. Para detalles sobre las cuotas étnicas, véase Anonymous, “Under Representation of the People of Sind in Federal Services”, en Kalim Bahadur y Uma Singh (eds.), *Pakistan: Transition to Democracy*, Nueva Delhi, Patriot, 1989, pp. 185-209.

gobiernos nacional y provinciales que se utilizan para dar una proporción de los puestos de trabajo burocrático a cada uno de los cuatro grupos étnicos principales: punjabis, sindhis, pathans y balochis. El gobierno también cumple otro de los requisitos consociacionales de Lijphart al conceder la autonomía cultural a importantes minorías como los cristianos, los ahmadiyas y los shiítas.

Lejos de evitar los conflictos étnicos, estas políticas parecen haberlos incrementado. El acento en la proporcionalidad, por ejemplo, ha desatado una disputa sobre qué grupos deberían ser incluidos en el reparto de beneficios por razones étnicas, con los sindhis y los muhajirs utilizando la violencia para apoyar sus demandas de cuotas separadas para sus congéneres de la zona rural. Los grupos a los que se les han asignado partes del gasto público y de los empleos en el gobierno dedican entonces su atención a verificar el cumplimiento de todos los acuerdos, argumentado siempre que su parte debería ser mayor. En todos los niveles de la sociedad paquistaní, se pone más énfasis en la distribución étnica de las ganancias dentro de la estructura existente que en unirse para promover el cambio de la estructura. El énfasis en la proporcionalidad de las minorías y la autonomía cultural también crea tensiones porque algunos grupos importantes, como los hindúes, los cristianos y los ahmadiyas, se oponen a ser identificados como "minorías" y a que se les proporcione una representación política separada, porque piensan que eso los margina. Los miembros de la secta ahmadiya, por ejemplo, se consideran los verdaderos musulmanes, y no parte de una secta no musulmana, que es como el Estado paquistaní los ha etiquetado desde 1974.

Otra manera en que el Estado paquistaní ha intentado disminuir las tensiones grupales es institucionalizando el papel del islam. Desde los años sesenta, los gobiernos tanto civiles como militares de Pakistán han intentado

atraer a la militancia islámica como una forma de asegurar su control sobre el Estado.⁵⁵ Esta tendencia comenzó con Ayub Khan y se intensificó con Z.A. Bhutto (que hizo que se declarara a la secta ahmadiya como no musulmana en 1974), pero fue especialmente notoria con el general Zia ul-Haq, quien introdujo varias medidas que denegaban los derechos plenos a las mujeres (las ordenanzas *Hudood* en 1979, la ley de la evidencia en 1984) y a las minorías religiosas (el *Zakat* y la ordenanza *Ushr*).⁵⁶ Las cortes islámicas establecidas por Zia fueron aún más perjudiciales, ya que podían impedir que gobiernos democráticamente elegidos revirtieran leyes en contra de las mujeres y de las minorías. La más poderosa de estas cortes fue la Corte Federal Shariat, establecida en 1980. Esta entidad incluía a ocho jueces musulmanes, de los cuales unos tenían preparación jurídica y otros más eran clérigos *ulema*. La Corte Federal Shariat tiene el poder de revocar cualquier ley nacional y estatal que, a juicio de sus miembros, esté en conflicto con los dictados del islam.⁵⁷

⁵⁵ Ello no implica que estas medidas sean puramente instrumentales. El general Zia, por ejemplo, era conocido por ser personalmente devoto y estar comprometido con la idea del Estado islámico.

⁵⁶ Las ordenanzas *Hudood* permitían que las mujeres violadas fueran castigadas por el delito de "fornicación". Véase *Newsline*, mayo de 1992. Las ordenanzas *Zakat* y *Ushr* aplicaban impuestos estatales a todos los musulmanes para obras de caridad islámicas. Esto ofendía a los shias, pues sus clérigos creían que el impuesto debía ser voluntario. Véase Lucy Carroll, "Nizam-I-Islam: Processes and Conflicts in Pakistan's Programme of Islamisation, with Special Reference to the Position of Women", *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 20, marzo de 1982, pp. 57-95.

⁵⁷ Zia se aseguró de que la Corte Shariat no interfiriese con las acciones de su régimen, exentando la Constitución y (durante diez años) los impuestos y el sistema bancario central de su supervisión. Las decisiones de la Corte Shariat pueden aplicarse a los cuadros shariat de la Suprema Corte, que se componen de tres jueces de la Supre-

En lo que se ha convertido en un patrón, la oposición democrática en Pakistán critica estas medidas cuando se anuncian, pero no logra hacer que se revoken una vez que ganan poder político, porque teme ofender a la jerarquía religiosa o que se le acuse de ser enemiga del islam.⁵⁸ El PPP, por ejemplo, anunció en su programa para las elecciones de 1998 que anularía las ordenanzas *Hudood* contra las mujeres, pero cuando sus candidatos fueron elegidos no hizo nada al respecto.⁵⁹ Para entender por qué estos políticos son tan reacios a oponerse abiertamente a la islamización, tenemos que considerar lo que le ocurrió a Benazir Bhutto, quien en 1992 expresó sus dudas sobre una propuesta de la Corte Federal Shariat, que planteaba reemplazar las leyes civiles y criminales con la *Sunna*, el código derivado de las palabras y los hechos del profeta Mahoma. El ministro de asuntos religiosos, Maulvi Abbas Sattar Niazi, respondió a esas suaves críticas yendo al Parlamento a declarar: "Benazir Bhutto es una *kafir* [infiel] que merece la pena de muerte".⁶⁰ Maulvi reconsideró su denuncia al día siguiente. Pero el hecho de que uno de los dos políticos más importantes de Pakistán pueda ser amenazado de esta manera nos da una idea de por qué muchos menos influyentes no están dispuestos siquiera a discutir el desmantelamiento de las instituciones islámicas creadas por el general Zia.

En Bangladesh, al contrario de Pakistán, los líderes

ma Corte musulmana y dos *ulema*. Véase I.A. Rahman, "Holy Court", *Newsline*, mayo de 1992.

⁵⁸ Esta renuencia se produce a pesar del hecho de que los partidos religiosos normalmente consiguen muy malos resultados en las elecciones abiertas en Pakistán.

⁵⁹ *Newsline*, mayo de 1992, p. 49.

⁶⁰ "Nearer my God to Theocracy", *The Economist*, 5 de septiembre de 1992, pp. 38-43.

militares no institucionalizaron el papel de los clérigos islámicos dentro del gobierno, ni les dieron la autoridad para que revisaran las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional. Por supuesto, esto no significa que los generales Ziaur Rahman y Ershad no utilizaran los símbolos del islam para conseguir apoyo para sus gobiernos. De hecho, el general Ziaur Rahman eliminó las cláusulas de la Constitución de 1972 que confirmaban el carácter secular de Bangladesh, e incluyó las palabras "*Bismillah-ir-Rahman-ir-Rahim*" (en el nombre de Alá, el bondadoso, el misericordioso) en el preámbulo del documento. También autorizó que se mostraran símbolos y citas del islam en las oficinas del gobierno. El general Ershad, a su vez, concedió ayuda a las mezquitas y a las bibliotecas islámicas, cambió el día de descanso del domingo al viernes, e hizo numerosas apariciones públicas en mezquitas y santuarios. Además, en 1988, Ershad aprobó la octava enmienda a la Constitución, que proclamaba al islam como la religión del Estado de Bangladesh.⁶¹

Estas acciones ofendieron claramente a las importantes minorías hindú y budista de Bangladesh, a cuyos miembros hicieron sentir como ciudadanos de segunda clase. Pero —y ésta es la diferencia clave con Pakistán— tuvieron pocas repercusiones en el sistema legal o en las políticas del gobierno hacia las minorías. Los funcionarios gubernamentales no han perseguido a éstas. Y las minorías son todavía un segmento importante del electorado en muchas circunscripciones. Por otro lado, los sacerdotes musulmanes no tienen ningún papel constitucional que les permita vetar las leyes aprobadas en el Parlamento, con el fin de asegurarse de que estén en concordancia con los

⁶¹ Emajuddin Ahamed y D.R.J.A. Nazneen, "Islam in Bangladesh: Revivalism or Power Politics", *Asian Survey*, vol. 30, agosto de 1990, pp. 795-808.

preceptos del islam. Por tanto, cuando el PNB y la Liga Awami llegaron al poder, no se encontraron en la difícil situación de tener que dismantelar las instituciones islámicas para demostrar su compromiso con la democracia.

CONCLUSIÓN

Los casos de Bangladesh y Pakistán nos demuestran que, al igual que en África, la fuerza y la autonomía de la sociedad civil es muy importante tanto para la transición desde un gobierno autoritario como para las perspectivas y el éxito de la consolidación democrática.⁶² Bangladesh, al contrario de Pakistán, cuenta con una sociedad civil muy fuerte, y que en los momentos clave presionó a los políticos y a los militares para que aceleraran el ritmo de la transición y de la democratización. Pakistán tiene una sociedad civil débil y dividida étnicamente, y que ha sido incapaz de actuar a favor de la democracia. La sociedad civil no es, por supuesto, una variable completamente independiente, porque puede ser debilitada directamente, a través de la represión del Estado, e indirectamente, cuando este último fracasa en el manejo de los conflictos étnicos, como ocurrió en Pakistán. Los casos de Bangladesh y Pakistán también nos ayudan a destacar la importancia de lo que Stepan llama "el ejército como institución". El hecho de que el ejército paquistaní haya podido adaptarse exitosamente, como institución, a los gobiernos autoritarios de los años ochenta lo ha hecho mucho menos proclive a mantenerse fuera del juego político, contrariamente a lo sucedido con los militares en Bangladesh.

⁶² Michael Bratton y Nicholas van de Walle, "Deciphering Africa's Divergent Transitions", *Political Science Quarterly*, vol. 112, 1997, pp. 159-160.

13. MÁS ALLÁ DE LAS ELECCIONES DEMOCRÁTICAS: INDONESIA SE EMBARCA EN UNA TRANSICIÓN PROLONGADA

Michael Malley

Después de fungir como presidente de Indonesia durante tres décadas y de soportar diez meses una crisis económica que se agravaba, Suharto dimitió repentinamente en mayo de 1998. Varios meses más tarde, se instauraron las nuevas reglas electorales y legislativas, y en junio de 1999 el país celebró las elecciones legislativas más libres en más de cuatro décadas. Para finales de ese año, la primera elección presidencial competitiva en la historia del país había producido un nuevo líder nacional, Abdurrahman Wahid.

En términos estrictamente cronológicos, la transición difícilmente se puede considerar como prolongada. Transcurrieron menos de 18 meses entre la ruptura del régimen autoritario y la instalación de un gobierno elegido democráticamente. Pero no fue una transición pactada. Las negociaciones sobre las nuevas reglas del juego político se llevaron a cabo casi completamente entre el sector blando y el sector duro del régimen autoritario, y no entre los defensores del régimen y los que se enfrentaban a él. Como resultado de ello, los defensores han sido capaces de mantener aspectos fundamentales del régimen autoritario y han podido evitar contraer compromisos de

democratización explícitos. Las elecciones se han celebrado y los nuevos líderes han sido elegidos, pero una amplia gama de instituciones autoritarias permanecen vigentes y son el objeto de luchas que continúan.

Este artículo argumenta que la transición en Indonesia no ha terminado, y es muy probable que se transforme en una transición prolongada, en el sentido que Eisenstadt le ha dado a este término. El argumento se fundamenta en lo que entendemos como una transición prolongada, y en el análisis del autor sobre los recientes sucesos políticos de Indonesia. En la primera parte se propone una tipología de las transiciones de régimen y se distingue dos tipos de transiciones prolongadas. La segunda y la tercera parte esbozan dos periodos en la historia del régimen de Suharto, uno en el que había pocas oportunidades o presiones para realizar una transición a la democracia, y otro en el que éstas aparecieron en poco tiempo. Estos periodos moldearon la capacidad del régimen y de sus oponentes de forma crucial para cuando la transición comenzó en 1998. La cuarta parte examina la transición actual, con especial atención en el impacto de los dos factores descritos en la primera: la poca oportunidad para negociar un pacto entre las élites que compiten entre sí, y el consenso limitado en esas mismas élites en lo concerniente a las reformas más apropiadas y deseables del régimen. La quinta parte subraya los hallazgos de mayor interés desde una perspectiva comparada.

TRANSICIÓN PACTADA Y PROLONGADA

Los cambios de régimen son un tipo de cambio institucional, el intercambio de un conjunto de reglas por otras. Estas reglas pueden ser negociadas o impuestas, y el proceso puede proceder a cualquier velocidad y tomar cualquier

periodo de tiempo. La transición se completa cuando la sociedad acuerda o acepta las nuevas reglas, y éstas se convierten en las reglas normales que gobiernan la arena política, y ya no son el centro de la lucha política.¹

Una teoría del cambio institucional requiere una declaración sobre las condiciones bajo las cuales los actores tienen mayores probabilidades de moverse de un consenso hacia otro. La literatura de las transiciones desde el autoritarismo sugiere que los pactos entre las élites hacen que la democratización sea más probable. En la ausencia de pactos, la democratización sigue siendo posible, pero menos probable. La distinción que realiza Eisenstadt entre las transiciones pactadas y prolongadas capta una diferencia empíricamente observable sobre el periodo de tiempo que se necesita para un cambio de régimen en los diferentes países. Cuando se alcanza un pacto, la transición se realiza mucho más rápidamente. Donde no se alcanza, la transición a la democracia, si es que ocurre, resulta de las luchas continuas y prolongadas sobre el campo de juego formal e institucional.²

Estos son los tipos de argumentos probabilísticos acerca de las relaciones causa-efecto sobre las que se construyen las teorías. También sugieren una forma de incluir las transiciones pactadas y prolongadas dentro de un único marco analítico y de distinguir dos tipos de transiciones prolongadas.

Las negociaciones de los pactos de élites tienen dos factores subyacentes. Uno es la oportunidad política de negociar un pacto; generalmente esto ocurre cuando exis-

¹ Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 65.

² Todd Eisenstadt, "¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización", en este volumen.

te una ruptura interna del régimen. El otro factor es el consenso sobre aspectos fundamentales de los sistemas políticos existentes e ideales —las fallas del sistema actual, los principales actores y su capacidad para promover u obstruir el cambio, y los cambios institucionales requeridos más importantes. Cuando ambos factores están presentes, los pactos son posibles y las transiciones se pueden producir muy rápidamente.

La definición de Eisenstadt de una transición prolongada lleva implícita la ausencia de una oportunidad para negociar un pacto, y la existencia de un consenso limitado sobre la naturaleza del cambio deseado, y sobre quién debería lograrlo. En este caso, el cambio de régimen ocurre a través del logro de numerosos pequeños acuerdos a lo largo del tiempo, y no es consecuencia de un gran número de acuerdos en poco tiempo. Esto es lo que él sugiere que ha ocurrido en México.

Hay dos alternativas lógicas a los resultados pactados y prolongados. Una es la persistencia del régimen. Esto es probable si a) el régimen no se debilita y se presenta una oportunidad para que las élites negocien un pacto, y b) hay un alto grado de consenso con respecto a las instituciones políticas del país, al menos en lo que concierne a la imposibilidad de cambiarlas. Otra es una variación del tipo de transición prolongada que ha definido Eisenstadt. En este caso, o bien aparece una o ambas oportunidades, de negociar un pacto y de que el consenso necesario para alcanzarlo sea limitado. En estas condiciones, los pactos serán probablemente limitados en el mejor de los casos, y el cambio de régimen probablemente se conseguirá sólo por medio de las luchas prolongadas y repetidas para reformar instituciones específicas. Esta última variante parece caracterizar la actual transición de Indonesia.

Estos factores y sus posibles resultados se resumen en el cuadro 1. En cada caso, los factores subyacentes deter-

minan la probabilidad de que una transición sea pactada. En este sentido, el tipo de transición –si va a ser pactada o prolongada– es, a lo sumo, una variable intermedia. Como tal, puede tener efectos importantes en los resultados de la transición. Sin embargo, obviamente el caso indonesio analizado en este artículo no ha avanzado lo suficiente como para proporcionar la evidencia necesaria para saber cuáles pueden ser esos efectos.

CUADRO 1
Determinantes de los modelos de transición

		<i>Oportunidad para negociar un pacto (ruptura del régimen autoritario)</i> <i>Grande</i> <i>Pequeña</i> <i>(presente)</i> <i>(ausente)</i>	
Grado de consenso sobre el cambio de régimen	Elevado	Transición pactada	Sin pacto, sin transición
	Bajo	Sin pacto o limitado, transición prolongada (Indonesia)	Sin pacto, transición prolongada (México)

PERSISTENCIA AUTORITARIA

Desde que Suharto tomó el poder a finales de los años sesenta hasta su dimisión en 1998, las oportunidades de los opositores al régimen de negociar un pacto que llevara a un régimen más democrático fueron casi inexistentes. Incluso la posibilidad de alcanzar una transición gradualmente, a través de repetidas contiendas legislativas y electorales, aparecía como muy improbable para los observadores, fueran éstos indonesios o extranjeros. Hasta finales de los

años setenta, algunos esperaban que el régimen cayera, bien por las divisiones internas, bien por el enfado de la sociedad ante sus tácticas represivas.

Sin embargo, a mediados de los años ochenta, el dominio del régimen era ampliamente aceptado.³ Había aplastado o cooptado a sus principales rivales, y asegurado el apoyo de las instituciones básicas del Estado. Además, había restringido el papel de los partidos, las elecciones y los cuerpos legislativos, de tal modo que cualquier cambio político significativo no podía ser alcanzado por estos canales.

La capacidad del régimen para mantener el poder descansaba en su propia fuerza, así como en la debilidad de los actores sociales. Ambos factores reflejaban el resultado de las luchas políticas que habían culminado en los violentos disturbios de finales de los años cincuenta y mediados de los sesenta. Estos hechos habían fortalecido el poder del ejército, debilitado a los otros contendientes por el poder político, y cuestionado las reglas básicas con las que se conducía el juego político.

Las debilidades de los partidos políticos en Indonesia durante los años cincuenta crearon una oportunidad para que el ejército afirmara su poder.⁴ De 1950 a 1959, Indonesia fue una democracia parlamentaria, pero, hasta las elecciones celebradas en 1955, los escaños en el Parlamento se distribuían entre los numerosos partidos por medio del consenso alcanzado entre sus líderes. La ausen-

³ Compare, por ejemplo, Benedict Anderson, "Last Days of Indonesia's Suharto?", *Southeast Asia Chronicle*, julio-agosto de 1978, pp. 2-17; y R. William Liddle, "Indonesia in 1987: The New Order at the Height of Its Power", *Asian Survey*, vol. 28, núm. 2, febrero de 1987, pp. 180-191.

⁴ Ulf Sundhaussen, *The Road to Power: Indonesian Military Politics 1945-1967*, Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1982; Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1962.

cia de un partido mayoritario o de una coalición llevó a frecuentes cambios en el gobierno.

La elección de 1955 redujo el número de partidos, pero no pudo producir una coalición mayoritaria estable. Cuatro partidos recibieron tres cuartas partes de los votos, y ningún otro recibió más de 2%. Dos de los principales partidos eran laicos, y dos más eran islámicos, pero ningún par de éstos eran aliados naturales. El primer lugar le correspondía al Partido Nacionalista Indonesio (PNI) y el cuarto, al Partido Comunista de Indonesia (PCI), que consiguió la mayoría de sus votos en Java; pero mientras el PNI tenía sus lazos más fuertes con el servicio civil, el PCI dependía mayormente de las clases más bajas y de los votos rurales. El apoyo al partido modernista islámico Masjumi, que se encontraba en segundo lugar, era más fuerte fuera de Java, especialmente entre los comerciantes pequeños y urbanos. El partido que estaba en tercer lugar, el Nahdlatul Ulama (NU), conseguía sus votos de los musulmanes de las zonas rurales, principalmente en las más pobladas de Java.

El gobierno democrático sobrevivió sólo dos años a la elección.⁵ Cuando las rebeliones regionales surgieron en 1957, el presidente Sukarno declaró la ley marcial, tal y como se lo pedían los líderes militares. Después, en 1959, decretó un cambio constitucional que reinstaló la forma presidencial de gobierno que había sido utilizada durante la revolución contra el dominio colonial holandés (1945-1949). Sin embargo, en vez de convocar a elecciones, como lo había prometido, Sukarno nombró personalmente a los representantes del Poder Legislativo nacional. Prohibió el partido Masjumi por el involucramiento de sus líderes en la revuelta regional. Y para equilibrar el poder

⁵ Daniel S. Lev, *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957-1959*, Ithaca, NY, Cornell Modern Indonesia Project, 1966.

creciente del ejército, le mostró cada vez mayor apoyo al PCI, que era el que tenía más enemigos y menos aliados, pero que contaba con la base popular más fuerte.

En 1965, en medio de continuas tensiones políticas y el empeoramiento de las condiciones económicas, una abortada conspiración de la izquierda, que incluía a miembros del ejército y del PCI, acabó con la muerte de varios oficiales de alto rango. También creó una oportunidad para que el ejército, siempre anticomunista, junto con los musulmanes de la zona rural, actuara contra el PCI y el gobierno del presidente Sukarno. Bajo el liderazgo del general de división Suharto, el oficial de mayor rango y que no había sido atacado por los golpistas, el ejército llevó a cabo una campaña contra izquierdistas sospechosos de la que resultó en un número desconocido de muertes, que se estima en cientos de miles, y quizás hasta un millón.⁶ Suharto se movió más gradualmente para aislar a Sukarno, y sólo asumió la presidencia en 1968.

Suharto y sus aliados civiles –un conjunto variado de organizaciones musulmanas y clases medias urbanas y laicas, unidas por su oposición al comunismo– llamaron a su régimen el Nuevo Orden. A diferencia de los regímenes dirigidos por militares en muchos otros países, el Nuevo Orden no se comprometía a civilizar ni a democratizar el gobierno en una fecha futura. En lugar de eso, calificó la toma del poder por parte del ejército como una exitosa respuesta patriótica a la traición comunista. Combinado con otros acontecimientos de las dos décadas anteriores,

⁶ Sobre la conspiración abortada, y las interpretaciones contradictorias, véase Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1988. La consideración más completa de estos asesinatos se puede encontrar en Robert C. Cribb (ed.), *The Indonesian Killings of 1965-1966: Studies from Java and Bali*, Clayton, Victoria, Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.

este éxito se sustentó aún más en la creencia extendida, entre los oficiales, de que el ejército tenía un derecho legítimo a estar en la arena política.

El deseo de estos socios de coalición *ad hoc* era la estabilidad política y el desarrollo económico, junto con la aniquilación de la izquierda; todo esto redujo fuertemente el incentivo para establecer una oposición seria al nuevo régimen. De igual manera, la promesa de Suharto de convocar a elecciones movió a sus oponentes más moderados a esperar mayores oportunidades para participar en el proceso político formal. Pero las fuerzas laicas nacionalistas y religiosas, que se habían aliado con el ejército para remover a Sukarno y erradicar a la izquierda, no se dieron cuenta de la campaña del ejército para marginarlas también a ellas.

Antes de la convocatoria a las elecciones de 1971, Suharto y sus aliados militares reestructuraron el ejército, pusieron el servicio civil bajo control militar y crearon un partido político, el Golkar,⁷ cuyos líderes procedían casi en su totalidad de los cuerpos de oficiales del ejército y de la burocracia. Durante ese periodo, también prohibió el PCI y designó a personas leales a él en las dos cámaras del Poder Legislativo nacional para aprobar unas reglas que legitimaban el poderoso papel del ejército e institucionalizaban un débil papel para los políticos y los partidos.

Durante la agitación política de finales de los sesenta, dos partidos parecían poseer todavía la capacidad para competir electoralmente con el nuevo partido del régimen. El PNI representaba la amenaza más inmediata al régimen

⁷ Legalmente, el Golkar no era un partido político. Su nombre significa "grupos funcionales", tales como los de granjeros, mujeres, jóvenes, abogados, etc. Junto con los partidos políticos, se le denominaba "organización político-social", y en tiempo de comicios era una "organización que participaba en las elecciones".

que surgía. Además de estar claramente asociado con Sukarno, era el partido más influyente en el servicio civil y había conseguido un fuerte apoyo de la izquierda, fuera de la burocracia. Bajo Suharto, muchos de sus miembros fueron rápidamente destituidos de las legislaturas nacional y regionales, para dejar su lugar a los representantes apoyados por los militares. Además, el ejército intervino en el partido para asegurarse de que la facción conservadora ganase el control del mismo. El NU, partido que se basaba en una flexible red de internados religiosos rurales, también poseía una fuerte infraestructura organizativa. En 1955, había demostrado su habilidad para movilizar a muchos seguidores. En 1965-1966, mostró la misma habilidad uniéndose al ejército para atacar y masacrar a presuntos izquierdistas. En parte debido a sus intereses comunes, pero también debido a la formidable fuerza de la base social del NU, el ejército no puso demasiado empeño en debilitarlo.

El resultado de las elecciones de 1971 confirmó la sabiduría y el costo de esta estrategia. El Golkar ganó casi 63% del voto, un triunfo que sorprendió tanto a sus simpatizantes como a sus oponentes. Las cifras fueron mucho menores para el PNI y para un sustituto oficialmente sancionado del Masjumi, lo que indicaba que el gobierno había logrado penetrar fuertemente en las secciones laica nacionalista y musulmana modernista de la sociedad, tal y como lo habían calculado los organizadores del Golkar.⁸ El fracaso del gobierno o su incapacidad para erosionar el apoyo al NU permitió a este partido obtener en 1971 el

⁸ El PNI consiguió 6.9% en 1971, frente al 22.3% de 1955. A diferencia del 20.9% que Masjumi ganó en 1955, su sucesor obtuvo sólo 5.4%. Para la elección, véase Donald Hindley, "Indonesia 1971: Pantjasila Democracy and the Second Parliamentary Elections", *Asian Survey*, vol. 12, núm. 1, enero de 1972, pp. 56-68.

mismo respaldo de 1955. Su porcentaje de 18.7 lo colocó en segundo lugar, después del Golkar.

El gobierno esperaba peores resultados para el Golkar, y había reorganizado los dos principales cuerpos legislativos del país. Al haber destituido a sus oponentes más notables de estos cuerpos a finales de los sesenta, fue capaz de aprobar nuevas leyes para el gobierno de la Cámara de Representantes —la cámara baja— y la Asamblea Consultiva del Pueblo —la cámara alta— (las instituciones legislativas de Indonesia se describen en el apéndice). Como señalamos antes, no había habido elecciones desde 1955, y para finales de los años sesenta todos los representantes actuaban según la voluntad del presidente. Bajo las nuevas reglas, 360 de los 460 escaños de la Cámara de Representantes eran elegidos popularmente. El gobierno se reservaba el derecho de designar a 75 miembros de las fuerzas armadas y otros 25 de los grupos funcionales, como granjeros, mujeres, veteranos, etc. La Asamblea Consultiva del Pueblo contenía a sus 460 miembros y otros 460 designados por el gobierno. La Asamblea elige al presidente y al vicepresidente y tiene el poder para hacer cambios constitucionales. Así, el gobierno tenía asegurado un control en el cuerpo constitucional de mayor rango, independientemente del resultado de la elección.

El éxito electoral de 1971 animó a Suharto a seguir con la reestructuración del sistema político. A principios de 1973, el gobierno obligó a los nueve partidos de oposición del país a fusionarse en dos. Los cuatro partidos musulmanes se unieron bajo el inofensivo nombre de Partido del Desarrollo Unido (PDU, *Partai Persatuan Pembangunan*), mientras que dos partidos cristianos y tres nacionalistas se convirtieron en el Partido Democrático Indonesio (PDI, *Partai Demokrasi Indonesia*). Esto tenía el propósito de convertir la competencia partidista en un proceso interno, incrementando el incentivo para las facciones rivales de

aceptar el apoyo del gobierno, y facilitarle a éste el control de los partidos. Además, el gobierno restringió los derechos de estos dos partidos, de obtener puestos públicos, en capitales provinciales o distritales, y limitó sus posibilidades de establecer organizaciones sociales afiliadas. Se estableció una estructura militar paralela a la administración civil, que llegaba hasta los gobiernos rurales locales; todos estos límites privaban a los dos partidos de oposición de la capacidad para movilizar el apoyo de las masas.

Además de sus recursos coercitivos, el régimen disponía de una gran cantidad de incentivos materiales. Los utilizaba para cooptar a los opositores potenciales y mantener la lealtad de sus simpatizantes. Hasta principios de los años ochenta, las exportaciones de petróleo proporcionaban la principal fuente de financiamiento para el clientelismo. De hecho, bajo la dirección presidencial se habían utilizado tan liberalmente que la compañía estatal de petróleo se fue a la bancarrota, a la vez que los precios del petróleo subían rápidamente a mediados de los setenta. Más tarde, las concesiones de madera fueron distribuidas entre los oficiales como recompensa por sus servicios o como incentivo para no oponerse al gobierno.⁹ La disponibilidad de estos recursos animaba a los oponentes potenciales, y a los propios partidos de oposición, a buscar el favor gubernamental. Desconectados de sus bases de apoyo por el uso liberal que el régimen hacía de la coerción, y tentados por la oportunidad de compartir la riqueza de los recursos naturales del Estado, los líderes de los partidos de oposición eligieron colaborar con el régimen. De hecho, permitieron que sus partidos dependieran de los subsidios del Estado.

⁹ William Ascher, "From Oil to Timber: The Political Economy of Off-Budget Development Financing in Indonesia", *Indonesia*, núm. 65, abril de 1998, pp. 37-61.

En la primera década del régimen, la principal fuerza del cambio progresista, el PCI, había sido aniquilada, y, siguiendo un modelo de Estado corporativo, se habían empleado formas más suaves de coerción para reafirmar el control del régimen sobre las principales instituciones políticas —el ejército, el servicio civil y los partidos.¹⁰ La utilización por parte del régimen de la coerción y de los incentivos materiales restringía seriamente la capacidad de los opositores para movilizar a las fuerzas antirrégimen. A mediados de los años ochenta, ninguna de las principales fuentes de la oposición permanecía en la escena política como actor significativo. Incluso el NU, cuyos miembros habían participado en las masacres de presuntos comunistas, se retiraron del PDU para escapar a la persistente intervención del ejército. Desde ese momento, los únicos lazos directos entre las organizaciones de base y el poder político nacional se encontraban bajo control del régimen.

La debilidad de la oposición se reflejaba en las elecciones. La retirada del NU de la política afectó seriamente al PDU. En las elecciones de 1987 y 1992, su voto cayó a 16-17%, desde el casi 30% obtenido en las tres anteriores. La comunidad nacionalista, no sectaria, que había colaborado con Suharto a finales de los sesenta continuaba haciéndolo. El PDI, partido de oposición, que podía haber acudido en su apoyo, estaba desgastado por sus conflictos

¹⁰ Donald K. Emerson, "The Bureaucracy in Political Context: Weakness in Strength", en Karl D. Jackson y Lucian W. Pye (eds.), *Political Power and Communications in Indonesia*, Berkeley, CA, University of California Press, 1978; Dwight Y. King, "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference Does It Make?", en Audrey Kahin y Benedict Anderson (eds.), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Ithaca, NY, Cornell Modern Indonesia Project, 1982.

internos y fracasó durante los años setenta y ochenta al no ganar más de 10% del voto nacional. Para finales de los años ochenta, el Nuevo Orden estaba en la cima de su poder.¹¹

En términos del marco señalado previamente, es claro que la posibilidad de negociar un pacto de transición durante las dos primeras décadas del gobierno fue prácticamente nula. Durante este periodo, la oposición estaba cada vez más débil y dividida, mientras que el régimen se hacía más fuerte y se unía cada vez más. Ni la presión para negociar una transición ni la oportunidad para hacerlo fueron significativas. Al final del periodo, la probabilidad de cualquier tipo de cambio de régimen parecía más y más remota, como afirmaban tanto los políticos indonesios como los observadores extranjeros.

DE LA APERTURA POTENCIAL A LAS MEDIDAS REPRESIVAS

A finales de los años ochenta, el surgimiento de conflictos dentro del régimen coincidió con la consolidación de fuerzas de la oposición nuevas y antiguas, de tal manera que muchos observadores pensaron que la reforma gradual era posible. A mediados de los años noventa, sin embargo, los duros esfuerzos del régimen por reprimir a la oposición habían reducido ampliamente esta posibilidad.¹² Además, la represión se realizó de tal manera que tuvo consecuencias muy graves para la naturaleza de la transi-

¹¹ William Liddle, "Indonesia in 1987: The New Order at the Height of Its Power", *Asian Survey*, vol. 28, núm. 2, febrero de 1987, pp. 180-191.

¹² El mejor recuento de este periodo se puede encontrar en Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*, St. Leonard's, Allen and Unwin, 1994; véase también R. William Liddle, "Indonesia's Threefold Crisis", *Journal of Democracy*, vol. 3, núm. 4, 1992,

ción que al fin se inició en 1997-1998. Además de cerrar la puerta a las negociaciones con la oposición legal, y elegida popularmente, alteró los nexos organizativos que se estaban fraguando entre diversas fuerzas opositoras. Como consecuencia, el avance para alcanzar un consenso sobre las reformas necesarias, y para identificar a los líderes, se frenó. Para 1997, existía un amplio consenso fuera del régimen en el sentido de que era absolutamente necesario algún tipo de reforma, pero no en cuanto a qué tipo de reforma se requería, o cuáles eran los medios más apropiados para llevarla a cabo.

Durante el final de los años ochenta y principios de los noventa, la tensión central dentro del régimen venía de la preocupación con respecto a sus perspectivas a largo plazo, y la necesidad del reemplazo de Suharto como presidente. Al liderazgo en el ejército le preocupaba que Suharto, que era un general, se inclinara cada vez más por un grupo de civiles del Golkar. También preocupaba que los crecientes intereses empresariales de los hijos de Suharto estuviesen creando un potencial blanco para el descontento del pueblo con la corrupción del régimen. Puesto que Suharto (nacido en 1921) estaba envejeciendo, estas dos cuestiones adquirirían cada vez mayor relevancia.

Varios sucesos proporcionaron clara evidencia de los conflictos dentro del régimen. El más notable ocurrió en 1988, con la elección de Suharto para su sexto mandato quinquenal como presidente. Como era costumbre, la Asamblea Consultiva del Pueblo lo eligió por aclamación, sin considerar a otros candidatos. Después continuaron con la ceremonia para hacer lo mismo con el candidato a la vicepresidencia, elegido por Suharto. Sin embargo, un general de la fracción de las fuerzas armadas en la Asamblea

se levantó repentinamente para protestar, y tuvo que ser retirado rápidamente del micrófono por otros delegados antes de que la elección para vicepresidente pudiera proceder. El liderazgo del ejército temía que el candidato favorecido por Suharto estuviera demasiado cerca de la base civil del Golkar, a pesar de ser también un general del ejército. Él procedía de los cuerpos legales del ejército, no de sus unidades de combate, y como jefe del Golkar, desde 1983 hasta 1988, había desarrollado su propia base política y su red de patronazgo, particularmente en el mundo de los negocios. A diferencia de los anteriores vicepresidentes de Suharto, ello lo convertía en un serio contendiente para la presidencia. Esto despertó temores entre los oficiales de alto rango, pues pensaron que podían perder el control de la presidencia a manos de los civiles del Golkar.

Para la opinión pública, este incidente está ligado a otro movimiento de Suharto, igualmente sorprendente, cuando un mes antes había reemplazado a un comandante de las fuerzas armadas, con cargo en el gobierno, en vez de esperar a nombrarlo con el nuevo gabinete, una vez que fuera reelecto. El comandante general L. B. "Benny" Moerdani, uno de los seguidores más leales del presidente durante más de una década, había tenido ese año la temeridad de cuestionar los intereses empresariales de los hijos de Suharto, y éste concluyó que Moerdani había cruzado la línea de servidor leal a retador potencial.

Las señales de que el conflicto no era puramente personal surgieron en 1989, cuando la fracción del ejército en la Cámara de Representantes promovió una serie de audiencias públicas sobre el tema de la "apertura".¹³ Puesto que el ejército era el principal agente que imponía la

¹³ Jacques Bertrand, "Business as Usual in Suharto's Indonesia", *Asian Survey*, vol. 37, núm. 5, mayo de 1997, pp. 441-452.

obediencia a las restricciones del régimen en materia de libertad política, este movimiento implicó un relajamiento significativo de esos controles. Los sectores críticos nuevos y tradicionales comenzaron a hablar más fuerte contra las fallas del régimen, y los medios de comunicación también fueron más firmes al difundir una gama más amplia de puntos de vista políticos. En el discurso del Día Nacional de 1990, Suharto se sumó a los llamados a favor de la apertura, quizás temeroso de aparecer reacio a ella, pero todavía confiado de su poder para controlar el proceso.

Estas fisuras del régimen claramente visibles, junto con la aprobación oficial de una mayor apertura, estimularon a las fuerzas de oposición a debatir públicamente la naturaleza de las reformas políticas que se necesitaban. En 1991, un grupo diverso de intelectuales prominentes formó el Foro de la Democracia para promover el diálogo sobre el cambio político. Una de sus principales cabezas era Abdurrahman Wahid, el líder del NU, que se había retirado de la política partidista en 1984. En 1992, El PDI aumentó su porcentaje de votos claramente al apelar directamente a las clases menos favorecidas, que se sentían marginadas por los procesos de industrialización y urbanización, y que culpaban al régimen de sus problemas económicos. Con el apoyo, al menos implícito, de los miembros de la facción del ejército de Moerdani, el partido ganó 15% del voto, frente al 11% obtenido en 1987.¹⁴

Como lo demostraron los resultados electorales del PDI, la oposición se empezó a mover rápidamente de los debates a favor de la democracia a la organización de sus

¹⁴ Ryaas M. Rasyid, *State Formation, Party System, and the Prospect for Democracy in Indonesia: The Case of Golongan Karya (1967-1993)*, tesis doctoral, inédita, University of Hawaii, 1994.

fuerzas para conseguirla. De hecho, el partido pronto surgió como el principal centro para formar una coalición de grupos antirrégimen. Atrajo a simpatizantes de las clases menos favorecidas, pero también de las clases medias y altas, especialmente en Java. Los líderes del creciente, aunque prohibido, movimiento sindical se unieron a los de una amplia gama de organizaciones no gubernamentales (ONG), de derechos humanos, protección ambiental y de conflictos por la tierra. La mayoría de las ONG conseguían sus apoyos y su liderazgo entre los miembros descontentos de las clases medias y altas.¹⁵

Envalentonado por sus resultados en las elecciones legislativas de 1992, el PDI comenzó a medir sus fuerzas en 1993. En la Asamblea quinquenal para elegir a Suharto y a su vicepresidente, el líder del partido propuso un límite de dos mandatos para la presidencia, justo cuando se estaba preparando la elección de Suharto para su séptimo mandato. Aunque ésta era una demanda menor, que ciertamente sería derrotada, indicaba que los partidos de oposición ya no estaban bajo el férreo control del régimen. Además, los oficiales del régimen sabían que el líder del PDI enfrentaba una presión muy fuerte de las bases de su partido para formular demandas aún más extremas a favor del cambio político.

Los líderes del régimen pronto se movieron para terminar con los tiempos de la apertura. A principios de los años noventa, Suharto había vuelto a consolidar su control sobre el ejército reemplazando a los seguidores de Moer-

¹⁵ Ed. Aspinall, "The Broadening Base of Political Opposition in Indonesia", en Garry Rodan (ed.), *Political Oppositions in Industrialising Asia*, Londres, Routledge, 1996; Philip J. Eldridge, *Non-Government Organizations and Democratic Participation in Indonesia*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.

dani.¹⁶ Incluso reemplazó la agencia de inteligencia que éste había dirigido por una nueva mucho más fácil de controlar. Estos movimientos terminaron con el apoyo del ejército al PDI y le permitieron a Suharto intervenir en el propio congreso nacional del partido a finales de 1993. Suharto se había opuesto claramente a la reelección del líder que había dirigido el partido en la elección anterior. Sin embargo, los miembros del mismo lo reeligieron, a pesar de la intimidación gubernamental. En respuesta a esto, el gobierno obligó a su partido a convocar a un segundo congreso. Esta vez, la reunión acabó en el caos, pero no sin que antes ocurriera algo aún peor, desde la perspectiva del régimen. Los líderes del partido eligieron como nueva presidenta a Megawati Sukarnoputri, la hija del hombre a quien Suharto había depuesto a finales de los sesenta, y amiga cercana de Abdurrahman Wahid, el líder de NU y del Foro de la Democracia. Inseguro, el régimen adujo que su elección había sido incorrecta, y se negó a reconocerla.¹⁷

El experimento de la apertura terminó en 1994 cuando el gobierno les retiró la licencia a los tres principales medios de comunicación. El hecho que precipitó la represión fue la cobertura de los conflictos intrarrégimen, y no la política de la oposición. El ministro de Ciencia y Tecnología Civil, B. J. Habibie, había hecho un trato con el gobierno alemán para comprar 39 navíos de la antigua Alemania del Este. El lo había hecho con la aprobación

¹⁶ Para un punto de vista muy favorable a la teoría de que Suharto mantuvo el control sobre las fuerzas armadas, véase Salim Said, "Suharto's Armed Forces: Building a Power Base in New Order Indonesia, 1965-1998", *Asian Survey*, vol. 38, núm. 6, junio de 1988, pp. 535-552.

¹⁷ Harold Crouch, "Indonesia: An Uncertain Outlook", en *South-east Asian Affairs*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1994, pp. 121-145.

de Suharto, pero sin la intervención de las fuerzas armadas. Además, ninguno de estos navíos estaba en buen estado, y el costo de renovarlos suponía absorber un monto considerable del presupuesto de defensa para varios años.

Este incidente proporcionó a la opinión pública una visión sorprendentemente detallada del juego político dentro del régimen, en especial de las continuas tensiones entre las facciones civiles y militares.¹⁸ En 1993, Suharto había nombrado a su ministro de Información, Harmoko, como el primer dirigente civil del Golkar. Los nombramientos previos de oficiales leales como jefe del ejército y de las fuerzas armadas habían impedido que los militares rechazaran a Harmoko, pero no bastaron para asegurar una amplia aceptación de su liderazgo. Al mismo tiempo, Suharto nombró a varios socios de Habibie en su nuevo gabinete, mientras que redujo el número de puestos que previamente había otorgado a los oficiales del ejército. La creciente influencia de Habibie irritó a estos últimos por muchas razones. Personalmente, Habibie estaba más próximo a Suharto que cualquier otro oficial en activo, de hecho, más que cualquiera de los miembros de su familia. Además, a finales de los años ochenta, Suharto había sancionado el esfuerzo de Habibie por ampliar el papel político del islam en su régimen, un movimiento contrario al nacionalismo no sectario compartido por la mayoría de los oficiales. Y Suharto también había permitido que Habibie tomara el control de las industrias de armas y municiones, quitándoselo al ejército.

A corto plazo, las medidas represivas del régimen contra los medios de comunicación tuvieron más éxito y fue-

¹⁸ Ryaas M. Rasyid, "Indonesia: Preparing for Post-Suharto Rule and Its Impact on the Democratization Process", en *Southeast Asian Affairs 1995*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1995, pp. 149-163.

ron políticamente más importantes que sus intentos de socavar al PDI. En gran parte, esto obedecía a sus escrúpulos en utilizar contra sus oponentes la misma coerción que había utilizado a finales de los años sesenta y setenta. Sin embargo, la creciente resistencia de la opinión pública y otro intento frustrado por influir en la elección del líder de una organización popular determinaron al régimen a reafirmar su control. A finales de 1994, los ya famosos miembros independientes de NU reeligieron a Abdurrahman Wahid como su líder, a pesar del apoyo del gobierno a otro candidato.

El régimen encontró el encumbramiento de Wahid especialmente amenazador por tres razones. Una, era el fuerte apoyo de las bases que él había dirigido; ninguna otra organización en el país había tenido tantos simpatizantes como los 30 o 35 millones que tenía NU. Dos, Wahid era personalmente muy cercano a Megawati, la nueva líder del PDI y cabeza de un sindicato ilegal, pero cada vez más poderoso. Y, tres, Wahid amenazó públicamente en 1994 con pedir a los miembros de NU que retiraran su apoyo al PDI, de orientación islámica, y que apoyaran al PDI, laico y nacionalista, en las elecciones de 1997. Este movimiento hubiera frustrado la estrategia del régimen, exitosa hasta ese momento, de dividir a la oposición en dos partidos cuyas identidades se basaban en puntos de vista encontrados sobre el papel de la religión en la vida política.

Aunque el régimen no logró controlar inmediatamente al PDI ni al NU, pudo obstaculizar el movimiento sindical, bien organizado y cada vez más agresivo.¹⁹ La política

¹⁹ Sobre movimientos sindicales, véase Vedi R. Hadiz, *Workers and the State in New Order Indonesia*, Nueva York, Routledge, 1997, y Douglas Kammen, *A Time to Strike: Industrial Strikes and Changing Class Relations in New Order Indonesia*, disertación doctoral, inédita, Cornell University, 1997.

del régimen de promover industrias intensivas en mano de obra y orientadas hacia la exportación, que comenzó a mediados de los años ochenta, ya había producido a principios de los noventa una nueva fuerza laboral, urbana e inquieta. Se organizaron sindicatos ilegales y las huelgas eran cada vez más comunes. Entonces surgieron problemas laborales muy serios en una provincia que históricamente había proporcionado mayor apoyo al NU y al PDI, y que también era donde había el mayor número de votantes de todo el país. En 1993, un importante activista sindical fue asesinado allí, y en 1994-1995 se dio a conocer a la opinión pública el papel del ejército en la comisión y el encubrimiento de dicho crimen. En 1994, después de graves disturbios laborales ocurridos en otros lugares del país, el régimen tomó medidas más severas e impidió que los sindicatos ilegales celebraran su primer encuentro nacional.

Animado por su éxito contra los sindicatos, y temeroso del apoyo que pudiera allegarse Megawati si continuaba presidiendo el PDI, el régimen aumentó su presión sobre el partido en 1995 y en 1996 llevó a cabo un violento asalto a la sede central del mismo. En junio de ese año, el régimen orquestó un congreso del partido bajo el control de sus miembros más dóciles y removió a Megawati de su liderazgo. Sin embargo, los seguidores de ésta ocuparon las oficinas centrales del partido en Jakarta hasta que fuerzas de seguridad clandestinas y sus secuaces los hicieron salir un mes después, ocasionando graves motines callejeros en la capital entre las clases menos favorecidas. En respuesta a todo esto, el régimen arrestó a los líderes de un nuevo partido de izquierda, y volvió a detener al líder del sindicato ilegal más grande del país, cercano a Megawati y a Wahid.

La violencia de estas jornadas, que recordaba los primeros años del régimen, convenció a muchos indonesios

de que la colaboración con este último era un camino más seguro y sabio que el de la oposición.

Durante la elección general de 1997, Megawati permaneció primordialmente callada y Wahid se unió a la hija de Suharto para hacer campaña a favor del Golkar. Los electores despreciaron al PDI, debilitado y desacreditado, y su voto se hundió hasta un 3%. Incluso su presidente, apoyado por el gobierno, no pudo ganar su escaño en la Cámara de Representantes. El PDU mejoró con respecto a 1992, pero, aunque su voto subió de 17 a 23%, todavía estaba muy por debajo del que había alcanzado a principios de los años ochenta. Por otro lado, el Golkar tuvo el mejor resultado de su historia, al obtener 74%, frente a 68% de la elección anterior.

Los resultados reflejaban claramente la ilegitimidad de los líderes que dirigían el partido y, por ende, la disminuida capacidad del régimen para controlar a la sociedad a través de las instituciones políticas que él mismo había creado. El gobierno nunca pensó que el PDI llegara a obtener resultados tan pobres. Al obligar a nueve partidos de oposición a unirse para formar dos a mediados de los setenta, el régimen había buscado minimizar las diferencias con el gobierno, insistiendo en que todos los partidos tuvieran representación en la Cámara y la Asamblea, y en todos sus comités. Sin embargo, los resultados del PDI en 1997 significaban que no habría suficientes miembros de ese partido en la Cámara para participar en cada comité. Para resolver este problema no previsto, el régimen obligó a aprobar rápidamente una ley por medio de la Cámara saliente para reducir el número de comités para la siguiente sesión. Con sólo 11 representantes de 500, integrar al PDI para aprobar automáticamente los asuntos legislativos le fue muy difícil al régimen.

En 1997, las perspectivas de cambio de régimen eran a la vez peores y mejores de lo que habían sido al comien-

zo de la apertura en 1989. Para poder resistir a una nueva generación de opositores, el régimen se encontró con que tenía que emplear prácticas abiertamente coercitivas, del tipo de las que había utilizado en su primera década. Aunque esto expuso la debilidad de las reglas que el régimen había diseñado para sostener su dominio, también complicó y obstruyó el proceso para construir una coalición en su contra. Los opositores potenciales prefirieron evitar la confrontación –incluyendo negociaciones que podían haber llevado a una transición prolongada– y ciñeron sus esfuerzos a definir una agenda común de reforma. El breve periodo de la apertura dio a conocer a los líderes opositores potenciales, y mostró señales de los grandes deseos de cambio que existían. Incluso se insinuó que el PDI, bajo el liderazgo de Megawati, podía ser el vehículo apropiado para presionar a favor de las demandas de la oposición. Pero el periodo había sido demasiado breve, y su final demasiado violento, para que se pudiera comprobar esa impresión. El consenso en pro de la reforma se había ampliado, pero la habilidad para definir su contenido, y movilizar a la sociedad para conseguirlo, había sido bloqueada.

CRISIS, RUPTURA Y TRANSICIÓN, 1997-1999²⁰

Desanimada y desorganizada debido a la represión del régimen de mediados de los años noventa, la oposición es-

²⁰ Naturalmente, poco ha sido publicado de los sucesos más recientes de este periodo, pero véase Donald K. Emmerson, "Part IV: The Fall of Suharto and After", en Donald K. Emmerson (ed.), *Indonesia Beyond Suharto: Polity, Economy, Society, Transition*, Armonk, M.E. Sharpe, 1999; R. William Liddle, "Indonesia's Democratic Opening", *Government and Opposition*, vol. 34, núm. 1, 1999, pp. 94-116; y Rizal Sukma, "Indonesia: A Year Politics and Sadness", *Southeast Asian*

taba mal situada para explotar las oportunidades que surgieron en 1997 y 1998. Justo dos meses después de que el Golkar consiguiera su mayor victoria electoral, la crisis económica del este de Asia se extendió a Indonesia, y a principios de 1998 las fuertes divisiones en materia de política económica dentro del régimen eran claramente visibles. Cuando los problemas económicos se intensificaron, la agitación social y las manifestaciones estudiantiles se incrementaron. Sin embargo, sólo a partir de marzo empezaron a representar una amenaza para el régimen, y sólo a finales de abril se les empezaron a unir numerosos simpatizantes de otros sectores de la sociedad. Pero ni los líderes de los partidos políticos ni otras figuras de la oposición que se habían destacado durante los años noventa tuvieron un papel importante. Después de unas cuantas semanas de grandes disturbios, Suharto dimitió repentinamente el 21 de mayo y su vicepresidente, B.J. Habibie, fue investido como su sucesor.

La dimisión de Suharto marcó una seria ruptura con el régimen, y presentó una oportunidad sin precedentes a las fuerzas de oposición para que presionaran a favor de cambios radicales. La falta de unidad en las fuerzas anti-régimen mermó su capacidad para hacerlo y permitió que elementos de la vieja guardia influyeran sobre el curso de la transición. Como consecuencia de esto, y a pesar de la transición a un gobierno elegido popularmente, permanecieron ciertos enclaves autoritarios significativos.

A principios del año 2000, la transición puede ser dividida en cuatro etapas. En cada una de ellas ha habido un progreso, aunque limitado, hacia la democracia. En particular, ha habido progreso en cuanto a dismantelar y reemplazar las instituciones autoritarias por otras demo-

cráticas. Una breve revisión de cada fase subrayará la importancia tanto de los cambios que han ocurrido como de los que no ha sido posible concretar. De este modo, espero señalar hasta qué punto permanece incompleta la transición de Indonesia, y cómo continúa siendo el centro de la negociación entre el nuevo gobierno, sus aliados y sus oponentes, dentro y fuera de él.

Ruptura

La dimisión de Suharto, el 21 de mayo de 1998, ocurrió menos de diez meses después de que se hubiera proclamado su mayor victoria electoral; menos de diez semanas después de ser reelegido presidente, sin oposición, para un séptimo mandato de cinco años; y menos de tres semanas después de que se produjeran serios disturbios en las principales ciudades. La posibilidad de que él fuera a renunciar al poder no parecía lógica a la mayoría de los indonesios.

La oposición al régimen tomó dos formas principales. La más importante eran las manifestaciones callejeras masivas. Después de la reelección de Suharto en marzo, las manifestaciones estudiantiles empezaron a crecer en tamaño y frecuencia. Durante abril se extendieron por todo el país, pero fueron confinadas principalmente a los *campus* de las universidades y conducidas con poca violencia. A principios de mayo, sin embargo, comenzaron las manifestaciones violentas con actores que no eran estudiantes, después de que Suharto aprobase fuertes aumentos en el precio del combustible, principalmente para cumplir con las condiciones acordadas con el Fondo Monetario Internacional. La violencia llegó a la capital, Jakarta, sólo después del 12 de mayo, cuando cuatro estudiantes fueron muertos por arma de fuego en su *cam-*

pus por las fuerzas de seguridad. Más de 1 200 personas murieron y miles más fueron heridas durante tres días de disturbios. El 19 de mayo, Suharto anunció que consideraría la posibilidad de realizar reformas políticas. Al día siguiente, 40 000 soldados custodiaban el centro de la ciudad, pero un número mayor de manifestantes ocuparon el edificio del Poder Legislativo nacional. Un día después, Suharto dimitió.

Las manifestaciones en las calles, y la tremenda violencia que las acompañó, finalmente hicieron despertar a los más importantes líderes de la oposición y los instó a la acción. Las protestas estudiantiles habían crecido. Sólo un crítico del régimen ofreció su apoyo, uno que se había destacado durante los años noventa por su colaboración con los miembros del régimen asociados a Habibie. Amien Rais, un politólogo educado en los Estados Unidos, era también el líder de la segunda organización religiosa más importante de Indonesia, Muhammadiyah, con 25 millones de miembros. El líder del NU y del Foro de la Democracia, Abdurrahman Wahid, había sufrido un infarto en enero y no podía tomar parte en las protestas. La anterior líder del PDI, Megawati Sukarnoputri, ya no tenía el control de su partido y prefirió permanecer callada. Sólo después de la violencia que había envuelto a Jakarta en mayo, Amien Rais recibió el apoyo de personas muy conocidas. Rais consiguió organizar a más de 50 disidentes de diversos ámbitos políticos, religiosos y sociales, para exigir la dimisión de Suharto. Sin embargo, estos esfuerzos fueron sólo tentativos y no pudieron proporcionar a estas figuras una gran influencia sobre la transición, o permitirles actuar como un ente negociador de la oposición. Estaban vagamente unidos, y mantenían lazos muy débiles con los grupos que dirigían las protestas masivas.

La dimisión de Suharto, y la ruptura del régimen, ocurrió finalmente cuando miembros de alto rango de éste se

volvieron contra su presidente. En el curso de tres días, intentaron encontrar una manera de retirar su apoyo a Suharto sin destruir el régimen. El 18 de mayo, el presidente de la Asamblea y cuatro vicepresidentes pidieron a Suharto que dimitiera. El presidente era Harmoko, el hombre que había dirigido el Golkar hacia su gran victoria en 1997. Y los vicepresidentes representaban a cada partido político y a una fracción de las fuerzas armadas en la Asamblea. Cada uno había trabajado para asegurarse la elección, sin la competencia de Suharto, sólo dos meses antes. Un día después, más de una docena de los ministros de Suharto le enviaron una carta informándole que ya no podían seguir en su gabinete. Durante las siguientes 24 horas, se comprometieron a apoyar al vicepresidente Habibie, si Suharto dimitía.

La incapacidad de la oposición para crear un instrumento más sofisticado que las protestas en la calle y la agitación social, combinada con la determinación del régimen de retener el poder, ayuda a explicar la suavidad de la transición de Suharto a Habibie el 21 de mayo. Otros dos factores deben tomarse en cuenta. Uno era la decisión de Habibie, sólo una semana después de llegar al poder, de dar a conocer un calendario para la reforma política. Proponía la revisión de las leyes sobre partidos, elecciones y cuerpos legislativos existentes, así como nuevas elecciones legislativas y presidenciales en los próximos 18 meses. Esto generó una actividad entre los líderes más antiguos, que preferían competir en elecciones que presionar para que Habibie dimitiera y se nombrara un presidium de líderes de oposición, tal y como lo exigían los estudiantes. Desde este momento, ni el esfuerzo de las élites de Amien Rais por formar una coalición amplia e incluyente, ni otros por reunir a grupos de oposición moderados y radicales, llegaron muy lejos.

El otro factor que permitió que Habibie llegara a la presidencia fue la profunda división habida en el liderazgo del ejército, el cual disminuyó fuertemente su capacidad para intervenir en la transición. En una serie de sucesos ambiguos, el comandante de las fuerzas especiales, y yerno de Suharto, general Prabowo Subianto, desafió al comandante de las fuerzas armadas y ministro de la defensa, general Wiranto, por el control de estas últimas. Sin embargo, eso tuvo el efecto no previsto de llevar a Habibie y a Wiranto a conformar una alianza estratégica que duró mientras el primero ocupó la presidencia, y el segundo pudo exigir la salida de Prabowo del ejército, y enviarlo al exilio.

Negociación de la reforma política

La naturaleza de la transición presidencial permitió que elementos clave del régimen permanecieran en su puesto, y aseguró que las fuerzas de la oposición no obtuviesen inmediatamente un papel relevante en el gobierno. Y dado que las leyes que rigen las elecciones, la formación de los partidos políticos y la estructura del Poder Legislativo fueron revisadas *antes* de que se celebrasen los comicios, el régimen pudo escribir las nuevas reglas sin entrar en negociaciones directas con la oposición.

La revisión de estas leyes procedió en dos etapas, mientras que el gobierno de Habibie buscaba la legitimidad, al apegarse totalmente a los procesos requeridos constitucionalmente. En noviembre de 1998, se celebró en Jakarta una sesión especial de la Asamblea Consultiva del Pueblo. No se pudo convocar a elecciones sin celebrarse antes una reunión de la Asamblea en la que ésta rescindiera su decisión de marzo de 1998, en el sentido de que las elecciones siguientes se efectuarían en el año 2002. A pesar

de representar un simple trámite legal, la reunión implicaba un enorme reto político. En la historia, sólo se había convocado a dos sesiones especiales, una en 1967 para remover a Sukarno, y otra en 1968 para designar a Suharto como presidente. Celebrar una nueva aumentó la posibilidad de que los delegados pudieran ser convencidos u obligados a echar a Habibie de su puesto, e incluso a hacer cambios constitucionales. De los mil delegados, sólo 425 eran elegidos, y habían accedido a sus puestos en la elección de 1997, manipulada a favor del Golkar. Excepto por unas pocas docenas de delegados ligados personalmente a Suharto, a quienes Habibie se había encargado de reemplazar desde mayo, los 575 designados también eran vestigios de la época de Suharto.

Los reformistas radicales, en su mayoría estudiantes universitarios, todavía intentaron remover a Habibie y conseguir la formación de un presidium que gobernara. Denunciaron la Asamblea como anticonstitucional. Se quejaron de que las leyes con las que se había elegido a los delegados eran, en sí mismas, anticonstitucionales y, por tanto, cualquier decisión que alcanzara este ente sería ilegal. Ignorando que el tipo de gobierno de transición que ellos pedían también era ilegal, argumentaban que las leyes que regían los partidos, las elecciones y el Poder Legislativo debían ser cambiadas antes de que se celebrasen los comicios.

Los reformistas moderados y los líderes del gobierno preferían seguir los requisitos constitucionales y no cuestionar su legitimidad. Diferían principalmente sobre hasta qué punto se deberían modificar las reglas existentes. Todos estaban de acuerdo en que las leyes políticas y electorales deberían ser cambiadas antes de celebrarse las elecciones. De hecho, Habibie había nombrado a un equipo de siete expertos, incluyendo a tres politólogos educados en los Estados Unidos, para elaborar nuevas leyes que

serían sometidas a la Cámara de Representantes después de la sesión de la Asamblea.

La sesión de la Asamblea se convirtió muy pronto en el punto focal para la movilización política. El PDU, la única voz potencialmente opositora en la Asamblea, hizo claro su deseo de que allí se acordase una fuerte reducción del número de militares nombrados para ocupar escaños legislativos y que se aprobase una medida para iniciar una investigación sobre los presuntos delitos de corrupción del régimen de Suharto. Después de tres días de debate, la Asamblea avanzó. En un acuerdo en el que se le ordenaba al gobierno que investigara la corrupción, se incluía una referencia específica a Suharto, que indicaba hasta qué punto los miembros del Golkar estaban dispuestos a ponerse en contra de su anterior jefe. Otro acuerdo permitía a los militares continuar manteniendo sus escaños legislativos por nombramiento, y no por elección, pero sugería que su número debería ser menor, aunque sin especificar qué tanto. También se emitieron resoluciones para limitar la gestión de los presidentes y los vicepresidentes a dos mandatos, revocar los poderes extremos que habían tenido los primeros, apoyar el respeto a los derechos humanos y pedir la descentralización política.

Fuera de la Asamblea, los estudiantes se organizaron. La noche anterior a la sesión, se reunieron los cuatro líderes más importantes de la oposición, Megawati Sukarnoputri, Abdurrahman Wahid, Amien Rais y el sultán de Yogyakarta, Hamengkubuwono X. Sin embargo, los estudiantes no lograron convencerlos para que apoyaran la formación de un gobierno de transición. Mientras los delegados de la Asamblea se reunían, los estudiantes y otros grupos protestaban en las calles y, en el tercer día, las fuerzas de seguridad dispararon y asesinaron a cerca de una docena de personas. Amien Rais pidió que Wiranto dimitiera mientras que éste pudo contener a otros oficia-

les para que no desplazaran a Habibie. Wahid y otros denunciaron los resultados de la sesión de la Asamblea, y un grupo de políticos bien conocidos apoyaron las demandas de los estudiantes para reemplazar a Habibie con un presidium de líderes de confianza. En el despertar de la violencia, los disturbios brotaron en diversas partes de la ciudad, como había sucedido en mayo. A pesar de los problemas, Habibie y Wiranto siguieron unidos y permanecieron en el poder.

En una semana, la Cámara de Representantes trabajó arduamente en la redacción de propuestas para renovar las leyes sobre partidos, elecciones y el Poder Legislativo. Dichas leyes se aprobaron a finales de enero de 1999, después de intensos debates públicos. Aunque ninguno de los nuevos partidos políticos podía participar directamente en los debates legislativos, las principales posturas respecto de cada cuestión eran bien conocidas. El debate se centraba en dos puntos: si debía prohibirse a los funcionarios públicos participar en partidos políticos, y qué tanto debía reducirse la representación del ejército. Puesto que el régimen había construido su poder apoyándose en la burocracia y en el ejército, estos debates concentraron su atención en las instituciones que se necesitaba transformar para tener un cambio efectivo en el régimen.

Estas cuestiones enfrentaron a civiles y militares del Golkar, y a reformistas moderados y radicales. Al final, la representación militar se redujo en 50% y se establecieron algunas restricciones menores sobre la participación de los burócratas en política. Además, la Cámara rechazó las propuestas de la oposición y de muchos consejeros del gobierno de adoptar un sistema electoral basado en distritos, en lugar del sistema de representación proporcional empleado por Suharto. Y aprobó la propuesta del gobierno de reducir de manera importante el número de nombramientos que se combinaban con los delegados

de la Cámara para formar la Asamblea, y pasar de 500 a sólo 200, reduciendo, por tanto, la capacidad de los futuros presidentes para conformar esta última a su conveniencia. Sin embargo, la Cámara dejó a un equipo de expertos nombrado por el gobierno, y a una comisión electoral propuesta por este equipo, decisiones cruciales para el futuro, tales como a qué partidos de los recién formados se les permitiría participar en las elecciones y cómo se iban a asignar los escaños.²¹

Es importante señalar que pocos de los nuevos partidos intentaron participar o ejercer una influencia directa en la elaboración de estas nuevas leyes. Tres factores pueden ayudar a explicar esta ausencia de la oposición. Uno era la contribución genuina que la mayoría de las leyes haría a la democratización del gobierno y el fortalecimiento de la Cámara. Otro era la dificultad de establecer los efectos que podría tener una ley específica sobre un partido en concreto. La recomendación más enfática del equipo de expertos en elecciones del gobierno, que era descartar el sistema de representación proporcional, fue rechazada por la Cámara, con muy poca oposición de los partidos que no estaban representados en ella, porque no podían medir el impacto del cambio sobre los resultados electorales. Ninguno había competido antes, y pocos sabían incluso cuán fuertes serían sus organizaciones en el momento de los comicios.

El tercer factor era la gran dificultad de los partidos nuevos, sin representación en la Cámara, para influir en el resultado de los debates legislativos. Inseguros de su apoyo popular y desesperados por construir organizacio-

²¹ El mejor estudio de las nuevas leyes electorales puede encontrarse en National Democratic Institute, *The New Legal Framework for Elections in Indonesia: A Report of an NDI Assessment Team*, Washington, DC, National Democratic Institute, 1999.

nes nacionales a tiempo para competir en las elecciones, tenían pocos recursos como para gastarlos en un esfuerzo que seguramente les reportaría pocos dividendos. La falta de una fuerte oposición a las nuevas leyes políticas no indicaba un amplio consenso en torno a éstas, o que otras cuestiones fueran más importantes. Representaba, simplemente, un cálculo estratégico: eran las mejores leyes que se podía tener en ese momento, dadas las circunstancias.

Un número importante de cuestiones permanecían sin resolver, particularmente aquellas concernientes a los partidos a los que se les permitiría contender en la elección y cómo se iban a traducir los votos a escaños en la Cámara y la Asamblea. En febrero, un equipo de 11 expertos nombrados por el gobierno, considerados como gente independiente y honesta, determinaron que sólo 48 de los 100 partidos podrían competir en las elecciones legislativas programadas para junio de 1999. Para calificar, los partidos tendrían que demostrar que habían establecido oficinas en nueve de las 27 provincias del país, y en un cierto número de distritos en cada provincia. Este movimiento ayudó a eliminar los partidos de carácter regional o étnico específico, especialmente aquellos cuya principal demanda podía haber sido la independencia.

Al ser generoso e incluyente en su selección, el equipo se aseguró que no habría ningún competidor por el poder político que se sintiera discriminado y, por tanto, que las protestas por su decisión fueran mínimas. Sin embargo, su decisión posterior de permitir a cada partido aprobado nombrar a un miembro para la recién formada Comisión Electoral inició la controversia. Había quedado claro que sólo un reducido número de partidos iban a ser contendientes serios en la elección, y muchos líderes reformistas creían que varios de los partidos aprobados estaban apoyados por elementos del régimen de Suharto. Este equilibrio en la Comisión limitaba la capacidad de

las fuerzas contrarias al régimen para elaborar normas electorales que contribuyeran a desmantelarlo. De hecho, la mezcla de representantes en la Comisión provocó continuos conflictos e impidió que se llegara a acuerdos en aspectos clave hasta poco antes de las elecciones de junio.

También eran igualmente importantes algunas cuestiones que escapaban al escrutinio del público. La más significativa de éstas era la desproporcionada distribución geográfica de los escaños en la Cámara. Con Suharto, la mitad de los escaños se asignaban a la pequeña, pero densamente poblada, isla de Java, que incluía aproximadamente 60% de la población del país. Puesto que el Golkar contaba con un apoyo mucho mayor fuera de Java, el régimen podía realzar su triunfo electoral. Los nuevos partidos no intentaron revisar la distribución de escaños, a pesar de que sus fuerzas se concentraban primordialmente en Java. Además de las otras muchas cuestiones que requerían con urgencia de su atención, pensaban que esta desproporcionada distribución de los escaños no iba a implicarle una gran ventaja al Golkar y, por tanto, buscar una reducción de los escaños de las otras islas iba a crear un mayor resentimiento entre los votantes potenciales en las regiones sobrerrepresentadas.

Resumiendo, durante los primeros 11 meses de la presidencia de Habibie, la revisión de las leyes antidemocráticas con que se regían los partidos, las elecciones y los cuerpos legislativos fue llevada a cabo, casi en su totalidad, por personas que habían llegado a los puestos que tenían merced a su participación en el régimen autoritario de Suharto. Aunque se reconocía que la fuerza de la oposición había obligado al régimen a perseguir las reformas democráticas, también se reconocía que éste había logrado impedir que sus oponentes ejercieran una influencia directa en la elaboración de las reglas para el nuevo juego político. Como consecuencia de esto, los militares

retuvieron una proporción significativa (8%) de los escaños de la Cámara de Representantes, que se podía cubrir por medio de designaciones directas. El Golkar salvó los estrictos límites que se habían puesto a la participación de los burócratas en la política, y mantuvo la sobrerrepresentación de las regiones fuera de Java. Finalmente, incluso cuando la nueva Asamblea incluiría sólo a 200 miembros designados, además de los 500 de la Cámara, en lugar de los 500 que se designaban en la era de Suharto, el número de miembros de designación directa continuaba siendo lo suficientemente grande como para impedir que los resultados electorales se reflejaran claramente en la composición de la Asamblea. Esto aumentó la posibilidad de que las fuerzas a favor del régimen pudieran controlar la elección de un nuevo presidente, incluso cuando los partidos reformistas ganaron la mayoría en la Cámara.

Elecciones e incertidumbre

Ni las elecciones legislativas nacionales directas de junio de 1999, ni las presidenciales indirectas cuatro meses después, proporcionaron una solución definitiva a la tensión existente entre el movimiento reformista y los miembros del antiguo régimen. La desunión entre los partidos de la oposición y la agresiva campaña del Golkar impidieron que un partido obtuviera la mayoría, y propiciaron que aquél continuara siendo una fuerza política importante. Además de la lentitud en el recuento de los votos, que duró más de un mes, las reglas que regían la designación de los miembros no elegidos de la Asamblea contribuyeron a la inseguridad de los partidos respecto de su fuerza en el cuerpo legislativo, hasta poco antes de la sesión para elegir al nuevo presidente y vicepresidente. En consecuencia, los partidos se mostraron reacios a enfrascarse en nego-

ciaciones sobre las grandes reformas que se necesitaban, o sobre el papel de los militares en la política. La incertidumbre sobre el poder relativo de los partidos, así como su deseo común de evitar la repetición de la violencia ocurrida en mayo de 1998, contribuyó al establecimiento de una serie de compromisos que condujeron a la precipitada formación de un gobierno multipartidista. El resultado antepuso la estabilidad a la necesidad de la reforma, y pospuso una vez más la negociación para el desmantelamiento de las instituciones del régimen autoritario.

Aunque los electores indonesios pudieron elegir entre 48 partidos, les dieron más de 90% de sus votos a sólo cinco de ellos. Éstos incluían al partido reconstituido de Megawati, con su nuevo nombre de Partido Democrático Indonesio de Lucha (PDI-L, Partai Demokrasi Indonesia-Prejuargen), que consiguió 34% de los sufragios. El Golkar, bajo el liderazgo de un servidor público, obtuvo 22%. El recién formado Partido del Despertar Nacional (PDN) de Abdurrahman Wahid se llevó casi 13%, mientras que el antiguo PDU recibió únicamente 11% de los votos. El quinto partido más grande, el Partido del Mandato Nacional, obtuvo sólo 7%. Ningún otro logró alcanzar más de 2%, aunque 14 aseguraron al menos un escaño en la Cámara.

Los resultados no proclamaban un claro vencedor, ni anunciaban una coalición obvia. Aunque Megawati y Wahid eran muy cercanos personalmente, los miembros de sus partidos no tenían visiones políticas similares. Los seguidores de Megawati tendían a un nacionalismo no sectario, mientras que los de Wahid preferían un camino más islámico. Las relaciones entre Wahid y Rais habían sido tensas por mucho tiempo, y la elección no las cambió en nada. En cualquier caso, una coalición de estos tres partidos no constituiría una mayoría en la Cámara, por no hablar de la Asamblea. A pesar de que habían ganado una estrecha

mayoría, los representantes designados del ejército controlarían el 8% de los escaños de la Cámara. La incapacidad de los principales partidos reformistas para formar una coalición gobernante los obligó a ampliar su búsqueda de aliados y a moderar sus demandas de reforma.

Lo cerrado del resultado electoral hizo que la atención se dirigiera a los 200 miembros de designación directa que, junto con los 500 de la Cámara, formarían la Asamblea. Cada una de las 27 legislaturas provinciales tenía el derecho de elegir a cinco representantes para enviarlos a la Asamblea (haciendo un total de 135). A pesar de haber conseguido una proporción menor del voto nacional que el partido de Megawati, el Golkar pudo asegurar una mayoría relativa en más provincias que éste. El Golkar pudo, por tanto, ejercer un papel de árbitro y aumentar su influencia en la Asamblea. Los otros 65 miembros designados de la Asamblea fueron elegidos, de acuerdo con la ley, por la Comisión Electoral, donde los tres principales partidos opositores tenían una posición muy débil, puesto que todos los partidos estaban igualmente representados, sin tener en cuenta su fuerza electoral. De nuevo, las reglas establecidas en el periodo de transición obstaculizaron los esfuerzos de los partidos reformistas por maximizar su influencia.

La incertidumbre sobre la fuerza relativa de cada partido, y sobre cuál sería un socio en una coalición deseable, permaneció hasta que no se celebró en la Asamblea la elección de Abdurrahman Wahid como nuevo presidente y Megawati como vicepresidenta del país. En las semanas previas, Amien Rais había ganado la presidencia de la Asamblea, y el dirigente del Golkar, Akbar Tandjung, la contienda para presidir la Cámara. Aunque, considerándolo en retrospectiva, pareciera que los principales partidos hubiesen dividido los puestos entre ellos, esto no sucedió así. Tuvieron lugar negociaciones intensas a cada paso. Y

el resultado que más sorprendió fue que Megawati, cuyo partido había obtenido una mayoría relativa en las elecciones legislativas, fue incapaz de asegurar el principal puesto en la Cámara o en la Asamblea, y finalmente también perdió la presidencia.

La magnitud de los compromisos que cada uno de los grandes partidos tuvo que hacer quedó en claro cuando Wahid nombró su gabinete, al que llamó "gabinete de unidad nacional". Los seis partidos principales en la Cámara tuvieron al menos un puesto en el gabinete formado por 35 personas, pero ninguno recibió más de cuatro. De hecho, el mayor número de puestos fue para miembros del ejército, en activo y retirados, que consiguieron seis. Así, aunque Wahid podía anunciar que se había nombrado por primera vez a un civil como ministro de defensa, también designó al general Wiranto, que había ocupado esa cartera con Suharto y con Habibie, ministro coordinador de la seguridad y la política, puesto desde el que podía supervisar la cartera de defensa. Asuntos internos, que controlaba la administración y los gobiernos locales, fue a parar en manos de otro general, así como el Departamento de Energía y Minas, codiciado por sus posibilidades de patronazgo.

Con este reacomodo, los intereses del ejército quedaron en una posición muy superior a la que la delegación de las fuerzas armadas tenía en la Cámara. De hecho, reflejaba una dramática falta de control sobre los militares, y la necesidad que todos los líderes civiles tenían de contraer compromisos con el liderazgo del ejército para evitar la violencia y conflictos serios. Durante el periodo de transición, tres partes de Indonesia continuaron experimentando una gran violencia. Con respecto a los movimientos separatistas, el ejército rechazó la negociación e insistió en utilizar la fuerza. En la provincia de Aceh, al noroeste del país, chocó repetidamente con los rebeldes, y en Timor Oriental las tropas aplicaron una táctica que consistía en arrasar todo lo

que pudiese facilitar el avance del enemigo, una vez que este territorio se declaró a favor de la independencia en el referéndum patrocinado por las Naciones Unidas y que se celebró a finales de agosto. Grupos del ejército también estaban implicados en los ataques a activistas en pro de la reforma, y en los conflictos étnicos y religiosos de las islas fuera de Java. Muchos políticos consideraban estos incidentes violentos como avisos de que el ejército no permitiría ningún desafío a su poder, y que si se le presionaba estaría preparado para tomar medidas extremadamente severas.

A finales de 1999, con las elecciones se había conseguido tener la legislatura más democrática de Indonesia desde 1955, y el presidente elegido más democráticamente en toda la historia del país. Estos logros se fundamentaban en el compromiso de todos los partidos de no emplear la violencia para lograr sus objetivos políticos. La importancia de esto estaba por encima de toda duda. Sin embargo, tenían apoyos muy débiles. Los elementos civiles del antiguo régimen mantenían sus papeles preponderantes en el nuevo gobierno y, como se descubrió en un escándalo posterior a la elección presidencial, continuaban manejando grandes fondos obtenidos corruptamente para comprar apoyos en la legislatura. Aunque los militares no intervinieron directamente en la elección, como lo habían hecho en la época de Suharto, conservaron su autonomía institucional, así como una presencia institucionalizada en los gobiernos civiles. Además, los grupos reformistas, que ya no estaban en la oposición, se encontraban ampliamente divididos y, por tanto, eran incapaces de coordinar sus esfuerzos para acelerar la transición a la democracia. La transición de Habibie a Wahid implicó un gran cambio en los procedimientos autoritarios, pero no tanto en las instituciones autoritarias.

¿Estancamiento, consolidación o transición prolongada?

A partir de la elección de Wahid en octubre de 1999, Indonesia se embarcó en la cuarta etapa de su transición democrática, desde el autoritarismo de Suharto. Es todavía demasiado pronto para poder decir cómo va a acabar esto. La mayoría de los observadores piensan que el regreso de un gobierno autoritario dirigido por militares no es muy probable, pero la continuación del proceso de democratización tampoco está totalmente asegurado, debido a la debilidad de los grupos que luchan por la reforma, la fuerza que aún tienen los elementos civiles y militares del antiguo régimen, la amplitud de los compromisos que los reformistas tuvieron que hacer para formar un gobierno y, por tanto, la estrechez de las reformas institucionales que se han podido llevar a cabo hasta el momento.

Algunos pueden argumentar que Indonesia ha completado su fase de transición del autoritarismo a la democracia, puesto que ha celebrado elecciones para el Poder Legislativo y el Ejecutivo nacional. Desde este punto de vista, el país habría entrado en una fase de consolidación cuyo término vendría marcado por otra serie de elecciones exitosas sin la intervención de elementos autoritarios. Sin embargo, el modelo de la transición prolongada, descrito por Eisenstadt y adaptado en este artículo, llama la atención sobre una serie de cuestiones que deberían hacer reflexionar a todos aquellos inclinados a interpretar la política en Indonesia de esta manera.

Como hicimos notar al principio, una de las diferencias subyacentes entre las transiciones pactadas y prolongadas es el grado de consenso en las élites con respecto a las reformas que son más apropiadas. Cuando hay un amplio consenso, los pactos son posibles. Cuando es limitado, es más probable que las transiciones sean prolongadas, pues las élites competirán entre sí en un gran número de

elecciones por cada uno de los conjuntos de instituciones que comprenden el régimen. Por supuesto, los pactos son sólo posibles cuando los que defienden al régimen reconocen que son demasiado débiles para mantener su poder y están preparados para negociar con sus oponentes.

En el caso indonesio, el consenso entre los defensores del régimen y la oposición, respecto de las reformas necesarias, era bastante limitado. Todos estaban de acuerdo en que Suharto debía dimitir, que habría que celebrar elecciones para elegir a un nuevo presidente, que se debían ampliar las oportunidades para que los nuevos partidos políticos participaran en el proceso electoral y que el papel del ejército en la política tenía que limitarse. Sin embargo, casi no había ningún acuerdo sobre cómo alcanzar esos objetivos y cuánto progreso sería aceptable para cada parte, una vez en esa dirección.

Además, la repentina ruptura del régimen y la debilidad de la oposición permitía a los defensores de aquél evitar las negociaciones directas con sus oponentes y limitar la magnitud de los compromisos. Como resultado de todo esto, los militares mantienen un papel institucionalizado en el gobierno, así como la capacidad para actuar sin tener que rendir cuentas a los civiles, que tienen la autoridad legal. Los oficiales de mayor rango en el gobierno de Suharto continúan desempeñando un papel importante en el de Wahid, y no se han realizado grandes esfuerzos por investigar su posible responsabilidad en delitos de corrupción o en casos de abuso contra los derechos humanos durante el gobierno de Suharto. Dada su continua presencia en el gobierno, hay desacuerdos muy profundos no sólo sobre si deberían ser perseguidos legalmente, sino también sobre si los oficiales de los anteriores gobiernos tienen alguna obligación de rendir cuentas.

La combinación de un consenso limitado con respecto a las reformas adecuadas y la oportunidad, aún más limita-

da, de negociar un pacto para codificar este consenso permitió el mantenimiento de enclaves autoritarios significativos, incluso cuando el país ya ha realizado una transición formal a la democracia. Aún más importante, estos enclaves permanecieron sin que existiera un acuerdo general de las élites al respecto. Y puesto que ningún grupo puede estar seguro de las reglas que protegen sus privilegios, las relaciones continúan siendo muy tensas entre ellos. La amplitud y la intensidad de los desacuerdos entre las élites, muchas de las cuales pueden aducir que disponen de un gran número de simpatizantes, presenta indicios muy claros de que Indonesia se encuentra en una transición prolongada, más que en un proceso de consolidación.

CONCLUSIÓN

El rápido avance desde la ruptura autoritaria hasta la elección democrática sitúa a Indonesia claramente distante respecto de México. El Golkar ya no se encuentra en la posición dominante de que disfrutó hasta hace dos años, la posición que todavía mantiene el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, el nuevo gobierno de Indonesia no está tan seguro como lo estaría un gobierno que hubiera alcanzado el poder a través de una transición pactada. Su transición, si llega a tener éxito, será tan prolongada como la mexicana. Al confrontar el modelo de transición prolongada con el caso indonesio, se perfila una variante al mismo tiempo que se acentúan las razones por las que podemos suponer que la transición en Indonesia no ha terminado.

El caso de Indonesia nos muestra una variación importante dentro de la categoría de las transiciones prolongadas, variación que surge cuando los que desafían al régimen autoritario no están preparados para aprovechar las oportu-

tunidades que crea la ruptura del mismo. Su falta de preparación quizás no impida que ocurra la transición, pero puede limitar su amplitud. Como consecuencia, puede haber fuertes conflictos incluso después de la celebración de una elección democrática. El caso indonesio también ilustra, durante las tres décadas del gobierno de Suharto, cómo la combinación de un régimen fuerte y de una oposición débil puede impedir que un país prosiga por el camino convencional de las transiciones prolongadas.

Al cambiar el enfoque de la duración del cambio de régimen por el del grado de consenso o conflicto sobre las instituciones que unen al Estado con la sociedad, el modelo de transición prolongada que adaptamos aquí subraya las cuestiones fundamentales que todavía enfrenta Indonesia, después de la celebración de sus elecciones más democráticas en más de cuatro décadas. Al igual que México, depende de los esfuerzos permanentes de quienes apoyan la democratización para reformar las instituciones autoritarias. El progreso de Indonesia hacia la democracia se basa en la voluntad de los reformistas de luchar por que se limiten cada vez más los enclaves autoritarios que todavía subsisten. La dimisión repentina de Suharto debilitó al Golkar mucho más de lo que los éxitos electorales del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) debilitaron al PRI. Pero el mantenimiento de la fuerza política de los seguidores del Golkar y de los militares nos muestra que, si quienes están a favor de la democracia de Indonesia quieren triunfar, van a tener que luchar igual que los partidos de oposición mexicanos.

APÉNDICE

Las instituciones legislativas de Indonesia han sufrido varios cambios. Las instituciones básicas fueron establecidas por la Constitución de 1945, un documento breve y ambiguo, que se adoptó al inicio de la revolución contra el dominio colonial holandés, revolución que duró cuatro años. Se establecieron dos cuerpos legislativos: la Asamblea Consultiva del Pueblo (Majelis Permusyawaratan Rakyat), que es el más importante, y la Cámara Baja, el Consejo de Representantes del Pueblo (Dewan Perwakilan Rakyat). La soberanía residía en la Asamblea, que también tenía la facultad de enmendar la Constitución, establecía los principios generales de la política del Estado, y elegía al presidente y al vicepresidente. El cuerpo legislativo inferior, la Cámara de Representantes, manejaba la actividad legislativa normal, pero sus acciones no requerían ni el consentimiento ni la participación de la Asamblea. La Cámara se reunía periódicamente a lo largo del año, mientras que la Asamblea se reunía de manera ocasional.

Una Constitución provisional estuvo en vigor de 1950 a 1959, y establecía los mismos cuerpos legislativos, aunque con un sistema de gobierno parlamentario. Bajo este sistema, el Consejo actuaba como un Parlamento. En 1959, el presidente Sukarno decretó el regreso a la Constitución de 1945 y a su forma de gobierno presidencial. Durante el gobierno de Suharto se mantuvo la Constitución de 1945.

La Constitución de 1945 no fijaba el número de miembros de cada cuerpo legislativo, la duración de sus mandatos ni cómo debían ser elegidos. Decía simplemente que estos cuerpos legislativos debían existir y que la Asamblea debía contener a todos los miembros del Consejo, así como a los "delegados de los grupos y territorios regionales". Esto permitió tanto a Sukarno como a Suharto alte-

rar el tamaño de los cuerpos legislativos y ocuparlos con personas de su confianza. También creó una oportunidad para que el gobierno de transición de Habibie mostrara su voluntad de aceptar e implantar las reformas. En 1998-1999, presionó para que se adoptaran nuevas leyes que reducían el número de representantes designados, los que se combinan con los miembros de la Cámara, para formar la Asamblea, de 500 a 200, y transfirió la autoridad para seleccionar a esos miembros a las legislaturas provinciales y a la comisión nacional electoral (sobre la que esperaba ejercer influencia, aunque reducida).

Los miembros de ambos cuerpos tenían mandatos de cinco años de duración; no había límites a la reelección. La Asamblea se reunía sólo una vez cada cinco años para cumplir con su obligación constitucional de elegir al presidente y al vicepresidente. El Consejo o la Cámara se reunían regularmente, pero nunca proponían sus propias leyes y únicamente hacían cambios muy modestos a las propuestas del Ejecutivo.

Las elecciones eran supervisadas por el Instituto General de Elecciones, que era dirigido por el ministro de política interna, de acuerdo con el sistema de representación proporcional. Cada provincia se constituía en un distrito con varios representantes, y el gobierno revisaba las listas de candidatos de todos los partidos. Puesto que todos los burócratas tenían que pertenecer al partido del régimen, el Golkar, y la burocracia administraba las elecciones, el régimen tenía muchas oportunidades de manipular las leyes electorales a su favor.

14. PROTESTA POLÍTICA Y DEMOCRATIZACIÓN EN COREA DEL SUR

Junhan Lee

La democratización es un proceso prolongado, puede durar décadas, que comprende una serie de etapas de liberalización política, transición democrática y consolidación. No es necesariamente un proceso lineal; la democratización a veces se revierte hacia una forma de autoritarismo o es interrumpida por una ruptura. Generalmente, la liberalización política precede a la transición democrática. La liberalización política se refiere a “la relajación de los controles oficiales sobre los derechos civiles básicos”.¹ Sin embargo, de ella no siempre resulta una transición democrática, aunque esta última no suele ocurrir sin aquélla. En una transición democrática, un viejo régimen autoritario es reemplazado por un nuevo gobierno democrático.

La nueva democracia está marcada por una elección fundadora. Una “elección fundadora” ocurre cuando “por primera vez, después de un régimen autoritario, los cargos de elección popular de importancia nacional se disputan en condiciones razonablemente competitivas”.² Sin

¹ Michael Bratton, “Deciphering Africa’s Divergent Transitions”, *Political Science Quarterly*, vol. 112, 1997, p. 74.

² Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transitions from*

embargo, la instauración de un gobierno elegido libremente puede frustrarse entre otras razones por un golpe militar o por un mal manejo de la economía, o por ambos. La etapa final de la democratización, la consolidación democrática, se refiere a la "total institucionalización de las prácticas democráticas [...] Requiere que los actores políticos internalicen completamente las reglas del juego, de tal modo que ya no puedan imaginar nunca más regresar a prácticas no electorales para llegar al poder".³ Una nueva democracia se consolida cuando "la democracia [...] se convierte [...] 'en el único juego en la ciudad'".⁴

Se ha dicho que un desarrollo económico rápido fue el causante de la transición democrática en Corea del Sur.⁵ También se ha argumentado que la transición fue llevada a cabo, principalmente, por un grupo de élite con espíritu reformista.⁶ Unido a esto, se ha sostenido que la transi-

Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 57.

³ Michael Bratton y Nicholas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspectives*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, p. 235.

⁴ Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 15.

⁵ Véase Ross E. Burkhart y Michael S. Lewis-Beck, "Comparative Democracy: The Economic Development Thesis", *American Political Science Review*, vol. 88, 1994, pp. 903-910; Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transition*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995, pp. 88-91; y Chalmers Johnson, "South Korean Democratization: The Role of Economic Development", *Pacific Review*, vol. 2, 1989, pp. 1-10.

⁶ Hee-Min Kim, "A Theory of Government-Driven Democratization: The Case of Korea", *World Affairs*, vol. 156, 1994, pp. 130-140: véase también Michael Burton, Richard Gunther y John Higley, "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes", en John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in*

ción fue el producto de las divisiones dentro del régimen.⁷ Este artículo sugiere que las causas principales de la transición fueron las protestas políticas y la presión estadounidense, y no el desarrollo económico o la división de las élites. Al hablar de protestas políticas nos referimos a las "acciones de masas con objetivos políticos", que incluyen manifestaciones en las calles y disturbios, principalmente causados por una crisis de legitimidad del régimen.⁸

Este estudio ve la transición democrática en Corea del Sur como el resultado de la interacción estratégica de los principales actores: la oposición política, el gobierno autoritario y el gobierno estadounidense. La relación entre las estrategias de los actores y la transición democrática está retratada en estas dos hipótesis: 1) cuando aumenta el número de protestas políticas, es más probable que el gobierno haga concesiones democráticas, y 2) cuanto más apoyen los Estados Unidos la democratización, más probable es que el gobierno haga concesiones democráticas.

La estructura de la exposición es la siguiente: en primer lugar, el artículo define a los tres actores principales y sus intereses en la transición democrática de Corea del Sur. En segundo lugar, se estudian las similitudes y diferencias entre la transición fallida de 1980 y la transición exitosa de 1987. En tercer lugar, se realiza un análisis de regresión de mínimos cuadrados ordinarios para evaluar el impacto de las protestas políticas y de la presión estadounidense en la transición. Finalmente, se evalúa hasta qué punto los factores económicos son responsables de la transición democrática.

Latin America and Southern Europe, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

⁷ O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*, p. 19.

⁸ Bratton y Van de Walle, *op. cit.*, pp. 128-129.

LOS ACTORES PROTAGÓNICOS Y SUS INTERESES

En el proceso de transición de Corea del Sur había tres actores políticos principales: la oposición política, el gobierno autoritario y el gobierno de los Estados Unidos. La oposición política se define como las fuerzas democráticas antigubernamentales. Con el término oposición política nos referimos a la "oposición activa", que se enfrenta al gobierno y a los ciudadanos indiferentes. De acuerdo con Dahl, "es útil distinguir entre la oposición *activa*, que ocurre cuando *B* lleva a cabo un curso de acción deliberado que intenta modificar la conducta del gobierno, y oposición *pasiva*, que existe cuando *B* reconoce el conflicto pero no realiza ninguna acción deliberada para promover el cambio en la conducta del gobierno".⁹

La oposición activa estableció la Coalición Nacional por una Constitución Democrática (CNCD: Hohun chulpyelwihan gukmin woondong bonbu) como una organización política en 1987. La CNCD fue organizada por los representantes de varios grupos que estaban en pro de la democracia: estudiantes universitarios, sindicalistas, trabajadores de cuello blanco, profesores, profesionistas, políticos y activistas de derechos humanos. Los líderes de la CNCD consiguieron que los grupos de oposición activa se comunicaran unos con otros y organizaran las acciones de la oposición política. La CNCD buscaba una reforma constitucional y la dimisión del líder autoritario.

El gobierno autoritario se define como la coalición en el poder encabezada por el hombre fuerte del ejército, Chun Doo Hwan. El gobierno actuaba bajo el liderazgo unitario de éste en 1987. Aunque hay muchas opiniones con respecto al ritmo y las estrategias de la democratización

⁹ Robert Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, CT, Yale University Press, 1966, pp. XVI-XVII. Énfasis en el original.

dentro del gobierno, sólo Chun Doo Hwan tenía la autoridad para tomar una decisión definitiva y reaccionar ante la oposición. Su principal objetivo era prolongar el gobierno autoritario con el apoyo del ejército. Por ejemplo, prohibió los debates sobre la reforma constitucional el 13 de abril de 1987. Además, había intentado una movilización militar para reprimir a los manifestantes unos días antes de la Declaración del 29 de Junio. En resumen, el gobierno autoritario no estaba interesado en la democratización.

Con el término “Estados Unidos” nos referimos a las políticas llevadas a cabo por el gobierno estadounidense en respuesta al proceso de transición en Corea del Sur. Este gobierno sopesó la conveniencia de apoyar al gobierno autoritario, luego de ser testigo de las manifestaciones políticas masivas que allí se venían efectuando. La política exterior de los Estados Unidos se puede explicar como una interacción de los actores nacionales, incluyendo obviamente al presidente, el Congreso, la burocracia y también a la opinión pública. Una vez que se estableció una política acerca de la democratización en Corea del Sur, se instrumentó sin grandes conflictos entre los principales actores internos de los Estados Unidos.¹⁰

Los Estados Unidos fueron uno de los actores más importantes en la transición de Corea del Sur por sus intereses económicos y militares en este país. Hasta mediados los años ochenta, habían fundamentado sus políticas teniendo en cuenta la necesidad de contener la expansión comunista en el mundo.¹¹ Desde el punto de vista de este

¹⁰ Véase Tim Shorrock, “Debate in Kwangju”, *The Nation*, vol. 263, 1996, pp. 19-22; y Tim Shorrock, “The Struggle for Democracy in South Korea in the 1980s and the Rise of Anti-Americanism”, *Third World Quarterly*, vol. 8, 1986, pp. 1195-1218.

¹¹ Howard Wiarda, *US Foreign and Strategic Policy in the Post-Cold War Era: Geopolitical Perspective*, Westport, CT, Greenwood Press, 1996.

objetivo, los intereses nacionales de los Estados Unidos han estado anclados en la importancia geopolítica y militar de Corea del Sur, al menos desde 1950. Incluso a principios del año 2000, hay todavía 37 000 efectivos del ejército estadounidense estacionados allí. Además, hasta muy recientemente, el jefe del comando conjunto del ejército en Corea del Sur ha sido un general estadounidense. Como resultado de todo esto, el gobierno de los Estados Unidos ha desempeñado un papel importante en la política de Corea del Sur.

Selig Harrison ha señalado que "Corea del Sur es el cuarto mercado de exportación para los granjeros estadounidenses y el séptimo socio comercial de los Estados Unidos".¹² Por otro lado, el gobierno de Corea del Sur compra importantes suministros militares estadounidenses todos los años. La motivación de los Estados Unidos para apoyar ese proceso democrático pudo ser la necesidad de prevenir "el tipo de inestabilidad política y conflictos que [llevan] al surgimiento de gobiernos hostiles a los intereses empresariales de los Estados Unidos o que [incitan] a otras potencias de fuera de la región a intervenir".¹³

Se asume que cada uno de estos actores políticos es unitario.¹⁴ Esta es una suposición razonable cuando se to-

¹² Selig Harrison, "Dateline South Korea: A Divided Seoul", *Foreign Policy*, núm. 67, 1987, p. 172.

¹³ Thomas Carothers, *In the Name of Democracy*, Berkeley, CA, University of California Press, 1991, p. 120.

¹⁴ Algunos pueden pensar que esta suposición no es realista. De acuerdo con Rhode, sin embargo, "una teoría no se puede considerar de pronto inservible sólo porque sus suposiciones no sean realistas empíricamente". David W. Rhode, "Consensus, Conflict, and the Domain of Partisanship in House Committees", artículo presentado en el encuentro anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 1995. Él señala que Downs hizo algunas suposiciones que no eran empíricamente realistas en su famoso libro *An Economic Theory of De-*

ma en consideración la naturaleza de la transición democrática. La transición democrática es un proceso político de "apuestas elevadas y números bajos".¹⁵ En otras palabras, la transición es un hecho excepcional que tiene consecuencias significativas. Para la oposición política, el fracaso implica la captura de sus líderes por parte del régimen autoritario, y su posterior encarcelamiento, tortura o muerte. Para el gobierno autoritario, un cálculo erróneo le puede costar el poder político. Los Estados Unidos han experimentado mayores dificultades para lograr sus objetivos nacionales precisamente en los momentos en los que no ha podido mantener una buena relación con Corea del Sur. De aquí que los actores sean más racionales y tengan objetivos concretos para así poder ganar este juego político altamente estratégico. En este caso, la unidad es también una condición crítica para asegurarse el éxito.

El conjunto de acciones de cada jugador son acciones de línea dura y de línea blanda.¹⁶ Un actor decide si va a

mocracy, 1957, pero pocos académicos han negado el valor de sus hallazgos.

¹⁵ De acuerdo con Fiorina, "no es racional tomarse la molestia de maximizar si las consecuencias son triviales o tus acciones no hacen ninguna diferencia". Morris P. Fiorina, "Rational Choice, Empirical Contributions, and the Scientific Enterprise", *Critical Review*, vol. 9, 1995, p. 88. La gente tiende a ser más racional al tomar una decisión si las apuestas son elevadas y el número de sucesos es bajo.

¹⁶ O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*, han desarrollado el llamado juego de cuatro jugadores. En esa misma línea, Przeworski habla de reformistas (duros y moderados) y de moderados (radicales y reformistas) en su matriz para el juego. Adam Przeworski, "The Games of Transition", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Ill, The University of Notre Dame Press, 1992. En contraste, yo desarrollo un conjunto de acciones (línea dura y línea blanda) que son mutuamente excluyentes y exhaustivas. Además, en este artículo, las acciones están dife-

mantener una postura dura o blanda basándose en los cálculos de costo-beneficio percibidos por él, bajo determinadas condiciones. Por tanto, la acción por la que se opte dependerá de esas condiciones. Se considera que una acción sigue la línea dura si un actor elige una no pacífica, por ejemplo, una manifestación callejera o un disturbio (la oposición política), o una acción militar (el gobierno autoritario o los Estados Unidos). Por otro lado, la línea blanda se refiere a movimientos pacíficos, como puede ser una negociación o el hecho de contraer un compromiso.

Había asimetría en la información que tenían los dos actores internos (la oposición política y el gobierno) con respecto a la política de los Estados Unidos. El gobierno autoritario tenía más probabilidades que la oposición de obtener información sobre a quién apoyaban los Estados Unidos. La asimetría en la información disponible para el gobierno y la oposición procedía de la estructura del proceso de toma de decisiones. Cuando el gobierno de los Estados Unidos establecía una política hacia Corea del Sur, compartía información valiosa con el gobierno de este país. A menudo, las dos partes negociaban la una con la otra. Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos no compartía información relevante con los grupos opositores. Además, ambos gobiernos manipulaban a veces sus señales hacia los medios de comunicación en cuanto a la reforma democrática. Por tanto, la oposición no era siempre consciente de la política real de los Estados Unidos.

renciadas de los actores (la oposición política, el gobierno autoritario, y el gobierno de los Estados Unidos).

LA TRANSICIÓN ABORTADA DE 1980

El 26 de octubre de 1979, el presidente Park Jung Hee, un líder autoritario que, apoyado por los militares, había gobernado Corea del Sur durante 18 años, fue asesinado por un ayudante cercano, el director de la Agencia Central de Inteligencia de Corea. El asesinato ocasionó un gran caos, del que surgió un grupo militar encabezado por Chun Doo Hwan, quien se hizo rápidamente del poder mediante un golpe militar el 12 de diciembre de 1979. Chun Doo Hwan fue el padrino de un grupo secreto (Hana hoe) en el ejército de Corea del Sur. Para la primavera de 1980, los miembros de su junta militar ya habían sido capaces de controlar el gobierno y el ejército, pero se habían tenido que enfrentar a movimientos prodemocráticos en las grandes ciudades. Estudiantes universitarios, sindicalistas, mineros y activistas políticos tomaron las calles exigiendo reformas democráticas. Esperaban que los militares abandonarían la política y que se instalaría un gobierno civil por medio de un proceso democrático.

En contraste con la crisis política, no había habido ninguna crisis económica a finales de la década de los setenta. Como muestra el cuadro 1, las tasas de crecimiento eran elevadas y el producto interno bruto (PIB) per cápita había estado incrementándose en los años setenta. Las tasas de desempleo permanecieron relativamente estables entre 1972 y 1979. Simultáneamente, los ingresos reales estaban aumentando constantemente. El declive de 2.2% en el crecimiento económico y la disminución del PIB per cápita y de los ingresos reales en 1980, pueden haber sido ocasionados por los conflictos políticos ocurridos a lo largo de ese año. Por otro lado, la inestabilidad política en 1980 pudo ser la causa de uno de los mayores déficit comerciales en la historia del país. Esto también contribuyó a incrementar ligeramente la tasa de desempleo en 1980.

CUADRO 1
Tendencias económicas, 1972-1987

Año	Tasa de crecimiento (%)	Balanza comercial (millones de dólares)	Desempleo (%)	PIB per cápita (dólares)	Ingresos reales (dólares)
1972	5.9	-574	4.5	1168.73	31.9
1973	14.4	-566	4.0	1314.13	37.9
1974	7.9	-1938	4.1	1394.00	39.4
1975	7.1	-1671	4.1	1468.42	41.2
1976	12.9	-590	3.9	1631.38	45.7
1977	10.1	-477	3.8	1768.09	53.7
1978	9.7	-1780	3.2	1910.39	64.9
1979	7.6	-4395	3.8	2024.73	72.0
1980	-2.2	-4384	5.2	1950.29	68.8
1981	6.7	-3628	4.5	2049.04	67.7
1982	7.3	-2594	4.4	2164.51	70.8
1983	11.8	-1763	4.1	2384.24	75.0
1984	10.1	-1036	3.8	2576.42	81.8
1985	6.2	-19	4.0	2728.01	85.7
1986	11.6	4206	3.8	3015.88	88.2
1987	11.5	7659	3.1	3331.71	100

Fuentes: la tasa de crecimiento se obtuvo del *International Financial Statistics Yearbook*, Washington, DC, International Monetary Fund, 1990. La balanza comercial, del *International Financial Statistics Yearbook*, Washington, DC, International Monetary Fund, 1990 y 1994. La tasa de desempleo, del *Yearbook of Labor Statistics*, Ginebra, ILO, 1982 y 1991. El PIB per cápita, del *International Financial Statistics Yearbook*, 1994. Los ingresos reales por empleo se obtuvieron de las *World Tables*, Washington, DC, World Bank, 1990.

En 1980, las protestas de la oposición se incrementaron, pero el grupo antigubernamental no sabía del apoyo de los Estados Unidos al régimen de Chun Doo Hwan.¹⁷ El

¹⁷ Documentos publicados recientemente gracias a la ley sobre la

9 de mayo de 1980, William Gleysteen, embajador estadounidense en Corea del Sur, tuvo una reunión con Chun Doo Hwan, a petición de Richard Holbrooke y Warren Christopher, ayudante del secretario de Estado para los asuntos del este de Asia y el Pacífico y vicesecretario de Estado, respectivamente. En este encuentro, Gleysteen habló de cómo manejar el asunto de las manifestaciones estudiantiles en el ámbito nacional: "En ninguna de nuestras pláticas vamos a sugerir que [el gobierno de los Estados Unidos] se opone a los planes de contingencia [del gobierno de la República de Corea] para mantener la ley y el orden, si éstos son absolutamente necesarios, y se requiere reforzar a la policía con el ejército."¹⁸ La prioridad de la administración de Carter no era promover los derechos humanos o la democracia en Corea del Sur, sino evitar "otro Irán".¹⁹

Cuando Chun Doo Hwan supo que los Estados Unidos apoyarían sus planes militares, no tuvo ningún incentivo para cancelar la movilización de sus tropas. El 9 de mayo, la Agencia de Inteligencia de la Defensa de los Estados Unidos informó a los jefes del Estado mayor que "las fuerzas especiales de Corea estaban en alerta nacional".²⁰

Libertad de Información nos ayudan a entender el contexto que rodeaba a la administración de Carter y al grupo militar de Chun Doo Hwan. Los documentos incluyen cientos de cables confidenciales del Departamento de Estado y de la Agencia de Inteligencia de la Defensa. El gobierno de los Estados Unidos hizo públicos estos materiales 15 años después de ocurridos los hechos. Tim Shorrock presentó un informe resumido, "The US Role in Korea in 1979 and 1980", al que nos referimos en este artículo. Tim Shorrock, "The US Role in Korea in 1979 and 1980", <http://www.kimsoft.com/korea/kwangju3.htm>, Internet at Korea Web Weekly, 1996.

¹⁸ Tim Shorrock, *op. cit.*, p. 20.

¹⁹ Bernard Krishner, "Korea's Man in Charge", *Newsweek*, 95, 21 de enero 1980, p. 4.

²⁰ Tim Shorrock, *op. cit.*, p. 20.

Mientras tanto, "Corea del Sur había pedido que se libera-se a una parte de su fuerza de tierra del comando conjunto estadounidense-coreano [...] *La petición fue concedida por el general A. Wickham Jr., jefe del comando conjunto*".²¹ La Agencia de Inteligencia sabía que la "Séptima Brigada de Fuerzas Especiales —que fue la responsable de las brutalidades cometidas en Kwangju— probablemente se dirigía en contra de las movilizaciones en Kwangju".²²

Ni el gobierno ni los Estados Unidos compartieron esta información con la oposición. Irónicamente, muchos integrantes del grupo opositor y los ciudadanos de la ciudad de Kwangju creían que había sido enviado un portaaviones estadounidense para salvar sus vidas. En realidad, ese portaaviones estaba ayudando al plan de contingencia de Chun Doo Hwan, y se mantuvo en el puerto de la ciudad de Kwangju durante la masacre. Los líderes opositores malinterpretaron la posición de los Estados Unidos, y pensaron que no apoyarían a Chun Doo Hwan porque éste carecía de legitimidad política.

²¹ Bernard Gwertzman, "US Urges 'Maximum Restraint' on South Korean Military Leaders", *New York Times*, 129, 23 de mayo de 1980, p. A1. El énfasis es añadido.

²² Tim Shorrock, *op. cit.*, p. 20. La masacre de Kwangju empezó el 18 de mayo de 1980 y duró más de una semana. Los líderes políticos de Corea del Sur, incluyendo a Park Jung Hee, Chun Doo Hwan y Roh Tae Woo, tenían su base regional en la provincia de Kyungsang (el área del sureste), en conflictos culturales y económicos con la provincia de Cholla (el área del suroeste). Se dice que los ciudadanos de Kwangju son las víctimas propiciatorias del grupo militar de Chun Doo Hwan. Las tropas del Comando Especial de Guerra de la provincia de Kyungsang fueron seleccionadas para enviarlas a Kwangju. Se dice también que asesinaron a más de 200 personas inocentes. Los ciudadanos de Kwangju se resistieron (el levantamiento de Kwangju), pero algunos de los líderes de la oposición y las fuerzas civiles armadas fueron asesinadas brutalmente por los boinas verdes. Después de la masacre de Kwangju, Chun Doo Hwan reafirmó su posición dentro del bloque gobernante y afianzó su control.

La oposición no negoció con Chun Doo Hwan. En lugar de eso, resistió y la masacre de Kwangju ocurrió en el contexto de las posiciones de línea dura adoptadas por los dos actores domésticos. Los choques entre la oposición y Chun Doo Hwan terminaron con la ley marcial nacional. El 27 de agosto de 1980, éste fue elegido de manera automática presidente por un colegio electoral de rutina. Con una nueva Constitución declarada el 27 de octubre, Chun Doo Hwan fue reelecto presidente, a través de un colegio electoral, por un periodo de siete años, el 25 de febrero de 1981.

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA DE 1987

A mediados de los años ochenta, Chun Doo Hwan pudo mantener exitosamente su presidencia a pesar de los disturbios políticos. Tres circunstancias económicas favorables (tasas de interés bajas, precios del petróleo bajos y tipos de cambio favorables) le ayudaron a esquivar los ataques políticos de la oposición. El cuadro 1 nos muestra que la economía de Corea del Sur estaba creciendo, un patrón que continuó hasta después de 1980. Hubo una cifra récord en la balanza comercial de 1987. Las tasas de desempleo permanecieron constantes. El PIB per cápita iba en aumento. Adicionalmente, los ingresos reales experimentaron un incremento significativo entre 1980 y 1987.

Por otro lado, esta prosperidad económica pudo haber estimulado el desarrollo de la sociedad civil y política. En 1984, el Movimiento por la Democracia y la Unificación del Pueblo Unido (MDUPU: Mintongryun) apareció en la escena para exigir reformas políticas.²³ El MDUPU

²³ El personal y los objetivos del MDUPU no eran significativamente distintos de los de la CNCD. La CNCD, sin embargo, era una organización nacional más grande y más orientada hacia las masas.

era una "coalición de 23 organizaciones de sindicalistas, intelectuales, poetas, periodistas cesados, activistas religiosos y granjeros, todas ellas prohibidas".²⁴ Desde el principio, el MDUPU fue proscrito por el gobierno y sus líderes fueron encarcelados. Por otro lado, se legalizó a los partidos de oposición y el Partido Democrático de la Nueva Corea (PDNC), fundado el 18 de enero de 1985, apareció como el partido opositor dominante bajo el liderazgo de los "dos Kims" (Kim Young Sam y Kim Dae Jung).²⁵ Mientras que el partido en el poder (el Partido de la Justicia Democrática: PJD) recibió 35.3% del voto, el PDNC consiguió 29.2 % en la elección para la Asamblea Nacional del 12 de febrero de 1985.

El objetivo de la oposición política era investigar la masacre de Kwangju, reformar la Constitución autoritaria y derrocar a Chun Doo Hwan. Éste no podía aceptar ninguna de esas demandas y prefería el *statu quo* de la Constitución, que contenía disposiciones propias de un sistema de gobierno autoritario. Por tanto, declaró la suspensión de los debates constitucionales anuales el 13 de abril de 1987. Pero esta decisión estimuló los sentimientos antigubernamentales de los ciudadanos. Los intelectuales y los profesores animaron la acción colectiva, reuniendo firmas en todo el país para apoyar la elaboración de una Constitución democrática. Los estudiantes universitarios y la clase media se lanzaron en masa a las calles. Las confrontaciones fueron intensas y obligaron a Chun Doo Hwan a que se reanudara el proceso de reforma el 30 de abril.

²⁴ Shorrock, *op. cit.*, pp. 1205-206.

²⁵ Los "dos Kims" no son parientes, pero han sido amigos y rivales por muchas décadas. Kim Young Sam fue elegido presidente en 1992, y Kim Dae Jung es el presidente actualmente. Kim es el apellido más común en Corea del Sur.

Sin embargo, dicho proceso se paralizaba constantemente en la Asamblea Nacional.

El 22 de mayo, los surcoreanos se sorprendieron al saber del intento del gobierno de encubrir la muerte por tortura de un estudiante de la Universidad Nacional de Seúl, ocurrida en enero de 1987, durante una investigación policial. Esto fue como echar dinamita dentro de un tanque de gas. El 27 de mayo, los líderes de la oposición formaron la CNCD como una organización paraguas a través de la cual exigían reformas constitucionales, la dimisión del presidente Chun Doo Hwan y elecciones presidenciales directas. Los estudiantes activistas recibieron amplio apoyo de los ciudadanos que se sentían agraviados, y la CNCD dirigió las protestas populares en todo el país.²⁶

El número de protestas políticas y de participantes aumentó aún más el 10 de junio. La CNCD organizó manifestaciones en las calles de todo el país para opacar la convención nacional del partido en el poder, PJD en la que Chun Doo Hwan iba a elegir a Roh Tae Woo como candidato presidencial para los siguientes comicios. Las protestas masivas se habían extendido por toda Corea del Sur, y la clase media participó ampliamente en ellas. El ambiente durante este periodo fue reflejado de manera precisa en *Newsweek*: "La clase media en Corea había evitado durante mucho tiempo las manifestaciones. Pero la agitación contra Chun llevó cada vez a un mayor número de sectores a las calles, generalmente con propósitos pacíficos."²⁷

²⁶ Durante los disturbios de 1987, los partidos de oposición no tenían control sobre la CNCD, especialmente sobre los estudiantes activistas, que eran el componente más poderoso de la oposición política. Kim Dae Jung, por ejemplo, había estado bajo arresto domiciliario desde marzo. Clyde Haberman, "Crisis is Unsettled Despite Overtures Offered in Seoul", *New York Times*, 136, 23 de junio de 1987, p. A1.

²⁷ Russell Watson, "Crisis in Korea", *Newsweek*, 109, 29 de junio de 1987, p. 31.

Los sucesos del 19 de junio fueron el primer hito en la transición democrática que culminó en 1987. Chun Doo Hwan favoreció nuevamente la movilización de las tropas, pero se encontró con protestas en las calles sin precedentes, por todo el país, y que duraron diez días. Mientras que el primer ministro de Corea del Sur declaraba que "las medidas extraordinarias serían inevitables si la agitación civil no terminaba", algunas de las tropas fueron enviadas a lugares estratégicos el 19 de junio.²⁸ Se consideró decretar el Estado de sitio, e incluso la ley marcial como último recurso.²⁹ El Estado de sitio implica el despliegue de tropas, pero el gobierno no queda bajo control militar.

Los Estados Unidos cambiaron su posición con respecto a la democratización en Corea del Sur en 1987. Optaron por la instauración de un gobierno democrático por medio de elecciones competitivas. El secretario de Estado, George Schultz, exhortó a Chun Doo Hwan a iniciar un diálogo con la oposición, y el Departamento de Estado dio "señales claras y firmes" a los militares para que no intentaran un golpe.³⁰ El 19 de junio, James Lilley, embajador de los Estados Unidos en Corea del Sur, persuadió a Chun Doo Hwan a retirar las tropas que ya estaban movilizadas.³¹ Éste se dio cuenta de que los Estados Unidos no apoyarían sus acciones militares. Además, la celebración de los Juegos Olímpicos en Seúl, el año siguiente, le hicieron reconsiderar la aplicación de medidas enérgicas que podían llevar al derramamiento de sangre. El

²⁸ Clyde Haberman, "Seoul Promises Strong Action to Curb Unrest", *New York Times*, 136, 20 de junio de 1987, p. A1.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Elaine Sciolino, "US Will Not Press Korean Initiative", *New York Times*, 136, 16 de junio de 1987, p. A1.

³¹ Yongil Kim, "The Truth about the 'June 29 Declaration'", *Win* (el periódico más importante de Corea), 9, 1996, pp. 52-59.

mundo entero estaba observando lo que ocurría allí en junio de 1987, y Chun Doo Hwan no podía arriesgar el éxito que suponían las Olimpiadas. Por tanto, no tuvo más alternativa que abandonar la línea dura.

El enfoque estadounidense, aparentemente distinto del utilizado en 1980, no sólo vino de la ola internacional de democratizaciones que incluían la transición filipina de 1986, sino también de cambios en las políticas y en el personal de la administración de Reagan. Bruce Cummings lo atribuye al “abandono a mediados de los años ochenta de la ‘doctrina Kirkpatrick’ a favor de un apoyo inexplicable y sin precedentes[...] a favor de la democratización”.³²

El 29 de junio fue un día decisivo para la transición de 1987. Roh Tae Woo, el candidato presidencial del PJD, emitió la Declaración del 29 de Junio, en la que se aceptaban las demandas de la oposición, luego de las intensas manifestaciones de ese mismo mes. La Declaración “comprendía ocho puntos, entre los que se encontraban un llamado a elecciones presidenciales directas, un indulto extenso y la rehabilitación de los criminales políticos –in-

³² Bruce Cummings, “The Aborted Abertura: South Korea in the Light of Latin American Experience”, *New Left Review*, vol. 173, 1989, p. 29. Por otro lado, la política exterior de la administración de Reagan ha sido analizada con detenimiento en el libro de Carothers, *In the Name of Democracy: US Policy Toward Latin America in the Reagan Years*. Carothers trabajó en la oficina del Consejero Legal del Departamento de Estado en 1985, y después en la Oficina de la Administración de Justicia y Desarrollo Democrático en el Sector Latinoamericano de la Agency for International Development. Él proporciona valiosa información interna sobre el proceso de toma de decisiones y sobre quienes las toman en la administración de Reagan, en lo concerniente a la democratización en América Latina. A pesar de centrarse en Latinoamérica, este libro también sugiere un marco más generalizado para la política de democratización de la administración de Reagan en el Tercer Mundo.

cluyendo a Kim Dae Jung-, la restauración de la libertad de prensa y el respeto a la autonomía de los gobiernos locales y de las universidades".³³ Después del 29 de junio, las actividades de protesta política disminuyeron drásticamente y la sociedad política realizó una serie de negociaciones para elaborar una Constitución democrática.³⁴

La elección para la Asamblea Nacional de febrero de 1985 se identifica a veces como el punto de lanzamiento de la liberalización en Corea del Sur. Sin embargo, en abril de 1987, Chun Doo Hwan suspendió los debates para la reforma constitucional que se habían celebrado a lo largo del año, con la intención de preservar el *statu quo* autoritario. Además, intentó movilizar a los militares para terminar con las protestas unos pocos días antes de contraer el gran compromiso. La elección de 1985 no incluyó cambios significativos en la naturaleza del régimen autoritario. En contraste, la Declaración del 29 de Junio es la que mejor define la liberalización política ("la relajación de los controles oficiales sobre los derechos civiles básicos"). Incluso uno de los más prominentes líderes de la oposición, Kim Dae Jung, no fue liberado sino hasta el 29 de junio de 1987. Por tanto, es razonable inferir que la liberalización política de Corea del Sur surgió con la Declaración del 29 de Junio.

En 1987, la asimetría de la información entre los dos actores nacionales era mucho menor que en 1980. En primer lugar, los Estados Unidos se habían comprometido

³³ Masao Okonogi, 1988, "South Korea's Experiment in Democracy", *Japan Review of International Affairs*, vol. 2, 1988, p. 29.

³⁴ De acuerdo con Stepan, "la sociedad civil puede destruir a un régimen autoritario". Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1988, p. 4. "Sin embargo, una transición democrática plena debe involucrar a la sociedad política[...] los partidos políticos, elecciones y reglas electorales..."

firmeramente con el proceso de democratización de Corea del Sur y actuaron en consecuencia. Los medios de comunicación pudieron informar de las acciones que llevaban a cabo los Estados Unidos sin que hubiese la más mínima censura por parte del gobierno, situación muy distinta de la de 1980. En segundo lugar, la transición filipina de 1986 le dio a los opositores coreanos información actualizada sobre la política exterior estadounidense con respecto a otros procesos de democratización contemporáneos; recuérdese que la administración de Reagan apoyó a Corazón Aquino y no a Ferdinand Marcos en el momento decisivo de la revolución de febrero en Filipinas. Por último, la oposición coreana percibía que los Estados Unidos necesitaban apaciguar los crecientes sentimientos anties-tadounidenses en Corea del Sur después de la masacre de Kwangju, adoptando una línea de acción blanda. Sería muy difícil para los Estados Unidos renovar su apoyo a las acciones militares de Chun Doo Hwan.

Finalmente, hay que señalar que aunque parecía que el llamado sector blando, dirigido por Roh Tae Woo, y el grupo de línea dura comandado por Chun Doo Hwan eran diferentes, en realidad trabajaban juntos. Esto es importante porque las divisiones dentro del régimen eran consideradas un factor muy importante en la transición, punto que cuestionaremos más adelante.

El uso de los términos "línea blanda" y "línea dura" es conveniente, pero puede producir ambigüedades conceptuales. La línea blanda puede realizar acciones firmes y la línea dura no tiene por qué llegar siempre al extremo. Sus posiciones estratégicas pueden cambiar dependiendo de la situación política y de los asuntos en cuestión. Además, no es de ningún modo convincente que la línea blanda (Roh Tae Woo) fuera independiente de la línea dura (Chun Doo Hwan), y que compitieran por el poder político por sepa-

rado.³⁵ El principal objetivo del grupo militar era asegurar su supervivencia política como un todo. Desde que Chun Doo Hwan entendió que Roh Tae Woo necesitaba mantener una buena reputación como salvador de la democracia en Corea del Sur para poder ganar la elección presidencial que se aproximaba, dejó que éste escribiera el borrador de la Declaración del 29 de Junio. De acuerdo con Lee Jong Ryool, portavoz del presidente, "Chun Doo Hwan quería un 'gran compromiso' y Roh Tae Woo era el encargado de elaborar una propuesta específica".³⁶ Con una calculada división del trabajo evitaron, al menos, el peor resultado posible, el colapso autoritario. Esta fue una elección mutuamente benéfica.

Por tanto, es razonable argumentar que el caso de Corea del Sur no sigue la norma establecida por O'Donnell y Schmitter para los casos latinoamericanos y del sur de Europa, en el sentido de que "no hay transición cuyo comienzo no sea la consecuencia —directa o indirecta— de

³⁵ Véase especialmente Cheng y Kim en Edward Friedman, *The Politics of Democratization*, Boulder, CO, Westview Press, 1994, pp. 136-137; James Cotton, "From Authoritarianism to Democracy in South Korea", *Political Studies*, vol. 37, 1989, p. 254; Nicholas Eberstadt, "Taiwan and South Korea: The 'Democratization' of Outlier States", *World Affairs*, vol. 155, 1992, p. 88; Sung-Joo Han, "South Korea in 1987", *Asian Review*, vol. 28, 1988, p. 54; Hyug-Baeg Im, "Politics of Democratic Transition from Authoritarian Rule in South Korea", *Korean Social Science Journal*, vol. 21, 1995, p. 144; Masao Okonogi, *op. cit.*, pp. 29-31; y Edward A. Olsen, "Korean Politics and US Policy", *Asian Survey*, vol. 27, 1987, p. 843, entre otros.

³⁶ Russell Watson, "Brinkmanship in South Korea", *Newsweek*, 110, 6 de julio de 1987, p. 7. Aunque el reportero no indica el día en que se realizó la entrevista, no es de sorprender que el portavoz hubiera hecho esta declaración antes del 29 de junio, porque es en el número del 13 de julio de *Newsweek* donde se informa de la Declaración del 29 de Junio, y no en el número del 6 de julio. Normalmente, podemos suponer retrasos en la información en las revistas semanales.

divisiones importantes dentro del mismo régimen".³⁷ No hubo ese tipo de divisiones conflictivas dentro del régimen de Corea del Sur, ni fueron la causa del inicio de su transición democrática.

Después de la Declaración del 29 de Junio, los actores cambiaron. La oposición activa pudo mostrarse satisfecha con la liberalización política, cansada de las intensas manifestaciones. Como resultado de la declaración, la Asamblea Nacional tuvo que revisar la Constitución en unos cuantos meses y se convocó a una elección presidencial directa para finales de año. Una vez que se estableció la fecha de la elección (16 de diciembre de 1987), la política partidista se amplió. Consecuentemente, los partidos de oposición, ya no la CNCD, tuvieron un papel central en ese momento. Los gobernantes autoritarios intentaron dividirlos y vencerlos durante el resto del año, para ganar la elección presidencial. Además, los Estados Unidos se habían convertido en un actor menos importante, pues, tal y como lo querían, un gobierno elegido popularmente, en comicios competidos, se iba a establecer muy pronto en Corea del Sur.

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LA PROTESTA POLÍTICA EN COREA DEL SUR

Esta sección utiliza una regresión de mínimos cuadrados ordinarios para probar las siguientes hipótesis: 1) cuando aumenta el número de protestas políticas, es más probable que el gobierno haga concesiones democráticas, y 2) cuanto más apoyen los Estados Unidos la democratización, más probable es que el gobierno haga concesiones

³⁷ O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*, p. 19.

democráticas. Por tanto, presentamos el siguiente modelo estadístico:

Transición democrática = f (protestas políticas, presión estadounidense) [modelo 1]

Para poder calcular el impacto potencial del desarrollo económico en la transición democrática de Corea del Sur, vamos a probar una hipótesis más: 3) cuando la economía crece, hay más probabilidades de que surja una transición democrática.

Transición democrática = f (desarrollo económico)
[modelo 2]

Los dos modelos estadísticos se operacionalizan de la siguiente manera:

$$Y_i = E_1 + E_2X_2 + E_3X_3 + U_i, \quad [\text{modelo 1}]$$

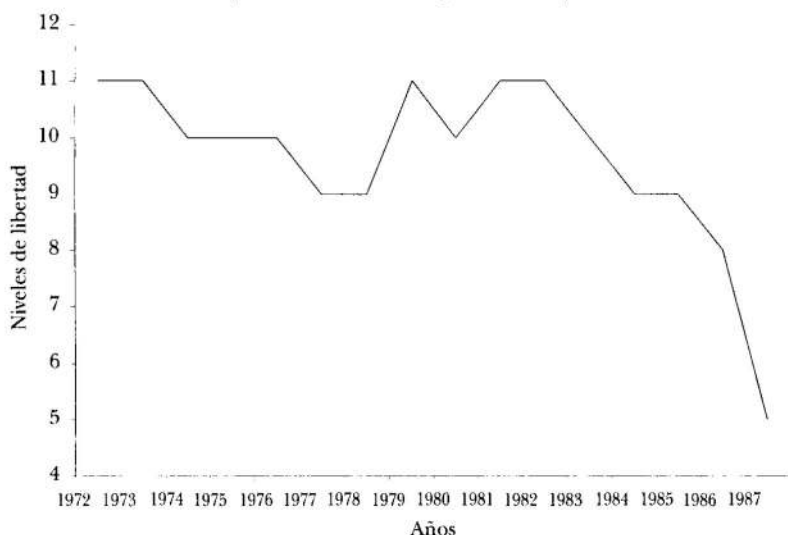
$$Y_j = E_4 + E_5X_5 * E_6X_6 - E_7X_7 + U_j, \quad [\text{modelo 2}]$$

Donde $Y_i(Y_j)$ = el nivel de democracia, $E_1(E_4)$ = intersección, X_2 = el número de protestas políticas, X_3 = presión estadounidense, X_5 = tasas de crecimiento (porcentuales), X_6 = balanza comercial (millones de dólares), X_7 = tasa de desempleo (%) y $U_i(U_j)$ = error.

Los datos para la variable dependiente vienen de la combinación de los índices de derechos políticos y libertades civiles proporcionados por *Freedom Review*, tal y como los publica la Freedom House de Nueva York, 1973-1988. Freedom House ha publicado anualmente los resultados (desde 1 [el más libre] hasta 7 [el menos libre]) de los derechos políticos y las libertades civiles de los países independientes del mundo desde 1973. Los índices de un año determinado son publicados en el número de enero-febrero del siguiente. El autor acepta que su elección de fuente de información puede ser algo controvertida; por otro lado, las evaluaciones de Freedom House son ampliamente utilizadas en la literatura de ciencia política, y no hay otras disponibles, que sean universalmente acepta-

das. Puesto que *Freedom Review* apareció por primera vez en 1973, y el cambio más crítico en el grado de democracia de Corea del Sur se produjo en 1987, los números de la publicación que comprenden los años de 1973 a 1988 (los resultados de 1972-1987) son los que se utilizan para las pruebas estadísticas (véase gráfica 1).

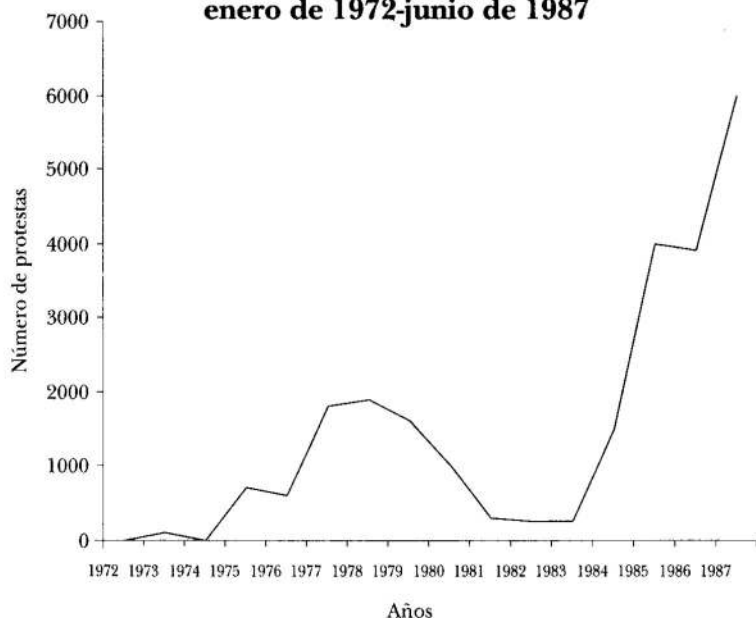
GRÁFICA 1
Puntuaciones combinadas de libertad
(*Freedom Review*, 1972-87)



Fuente: Freedom House, 1973-1988, *Freedom Review*.

Para la variable independiente, el número de protestas políticas entre enero de 1972 y junio de 1987 se recoge del *The Statistical Yearbook of National Police Headquarters in South Korea*, publicado por el Ministerio del interior.

GRÁFICA 2
Número de protestas políticas,
enero de 1972-junio de 1987



Fuente: *The Statistical Yearbook of National Police Headquarters in South Korea*, Seúl. El Ministerio del Interior contabiliza el número de protestas políticas en toda la nación, pero la cifra de 1974 no está disponible. Los datos se reúnen bajo el título de "las frecuencias de los envíos de policía (contra disturbios)". Obviamente, están altamente correlacionados con el número real de protestas políticas. Los oficiales de la central de policía confirmaron que esos envíos suelen ser interpretados como "la frecuencia de las protestas políticas". Sin embargo, las estimaciones pueden ser sistemáticamente más elevadas en la realidad, puesto que los desplazamientos de la policía preventiva muchas veces previenen y abortan las manifestaciones. Sin embargo, una vez que la policía antidisturbios es enviada, los informes de estos envíos se reportan a las oficinas superiores. Por tanto, es más fácil que nos encontremos con reportes de más, que con reportes de menos. Puesto que *The Statistical Yearbook of National Police Headquarters in South Korea* es la única fuente disponible de datos sistemáticos sobre el número de protestas políticas, se utiliza aquí a pesar de sus limitaciones.

La variable "dummy", la presión de los Estados Unidos, se codifica como 1 si éstos apoyaban a la oposición política, y como 0 si apoyaban al gobierno autoritario. Para evaluar la presión estadounidense, se tuvo en cuenta lo siguiente: documentos del gobierno de los Estados Unidos, actas de las reuniones de alto nivel y cables intercambiados por la embajada estadounidense en Corea del Sur y el Departamento de Estado que aparecen en el informe resumen de Shorrock. El resultado es una puntuación de 0 para todos los años, excepto 1987. Para codificar los factores económicos, la investigación se refiere a las tasas de crecimiento y a la balanza comercial del *International Financial Statistics Yearbook*, publicado por el Fondo Monetario Internacional, en los años 1990 y 1994. Las tasas de desempleo son del *Yearbook of Labor Statistics* de la Oficina Internacional del Trabajo (1982 y 1991). Las estimaciones contenidas en *Freedom Review*, desde el más libre (1) hasta el menos libre (7), se codifican de nuevo para obtener los coeficientes positivos de las variables independientes (protestas políticas, presión estadounidense, tasas de crecimiento y balanza comercial), con la excepción de las tasas de desempleo.

Los resultados del modelo de regresión 1 nos muestran que las variables de protesta política y presión estadounidense han tenido el impacto esperado en la transición de Corea del Sur (véase el cuadro 2). El modelo 1 nos indica que las protestas políticas y la presión estadounidense son estadísticamente significativas al nivel .05 y al nivel .10, respectivamente. También muestran el signo correcto. El resultado de la prueba estadística Durbin-Watson de 2.292 nos indica que no hay un problema serio de autocorrelación. La R^2 ajustada de .843 es satisfactoriamente alta. En contraste, los factores económicos parecen tener efectos contradictorios sobre la transición democrática (modelo 2). Las tasas de crecimiento son significativas, pero con

signo contrario, mientras que la balanza comercial y las tasas de desempleo son significativas con signo correcto. Puesto que los signos de los coeficientes presentan problemas, las hipótesis del modelo 2 no pueden ser confirmadas. La R^2 ajustada es .856, bastante elevada.

CUADRO 2

Resultados de la regresión de mínimos cuadrados ordinarios

<i>Variables independientes</i> división	<i>Modelo</i> 1	<i>Modelo</i> 2
Número de protestas	5.909E-04* (4.513)	
Presión estadounidense	1.804** (1.895)	
Tasas de crecimiento		-.204*
Balanza comercial		4.027E-04* (.000)
Desempleo		-1.626*
Intercepción	5.302* (22.102)	15.023* (2.214)
R^2	.865	.885
R^2 ajustada	.843	.856
DW	2.292	1.493

Nota: los errores estándar se dan entre paréntesis.

* Indica una estimación significativa al nivel de p menor de .05.

** Indica una estimación significativa al nivel de p menor de .10.

Estos resultados estadísticos parecen explicar satisfactoriamente las causas principales y la naturaleza de la dramática transición de 1987. Las protestas políticas figuran

como la primera y más importante causa. Como vimos en la sección anterior, no hubo ninguna recesión o crisis económica alrededor de 1987. Esto confirma que las protestas fueron motivadas por factores que no eran primordialmente económicos. Iban dirigidas a las reformas constitucionales y a la dimisión de Chun Doo Hwan. El número cada vez mayor de protestas políticas afectó las percepciones de éste y del gobierno estadounidense. Como resultado, Chun Doo Hwan accedió a las demandas de democratización. Por tanto, la transición de Corea del Sur no fue dirigida por las élites, sino que obedeció a las protestas masivas.

Este resultado cuestiona la teoría de O'Donnell y Schmitter, que se basa en la observación de los procesos democratizadores en Latinoamérica y en el sur de Europa. O'Donnell y Schmitter han propuesto que "una vez que algo [la liberalización] ocurre [...] es muy probable que se produzca una movilización generalizada [el resurgimiento de la sociedad civil]".³⁸ Contrariamente a sus argumentos, la explosión de las movilizaciones en masa provocó la liberalización en Corea del Sur y el número de protestas políticas y participantes disminuyó drásticamente después de ésta. Ello no significa que no se produjeran más cambios en la sociedad civil coreana después de la liberalización, simplemente se pretende señalar que la "movilización generalizada" no provino de ésta última.

Más aún, Corea del Sur no es la única excepción a la teoría de O'Donnell y Schmitter. De acuerdo con Bratton, las protestas políticas han llevado a la liberalización y concluido con la instauración de gobiernos democráticos en muchos países africanos.³⁹ En Asia también; se produjo un crecimiento significativo de la sociedad civil de Taiwán

³⁸ *Ibid.*, p. 48.

³⁹ Bratton, *op. cit.*, p. 69.

antes de la liberalización de 1987.⁴⁰ Además, las protestas políticas tuvieron un impacto significativo en la liberalización política de Bangladesh (véase el capítulo de Steven Wilkinson en este mismo volumen), Mongolia, Nepal y Tailandia. Adicionalmente, en algunos países latinoamericanos, los movimientos sindicales representaron un papel importante en el proceso de movilización y en “el posible inicio de una transición desde el autoritarismo”.⁴¹

La presión estadounidense fue la segunda causa principal de la liberalización en Corea del Sur. El éxito de su transición dependió en buena medida de la posición y la política de los Estados Unidos. Pero dado que el gobierno de este país no intervino en el proceso de democratización hasta que no se produjo un ambiente claro de transición, se puede concluir que ésta fue iniciada internamente. Estadísticamente, el factor estadounidense es significativo al nivel .10 (modelo 1).

Podría argumentarse que las protestas populares tuvieron un impacto en el apoyo de los Estados Unidos a la democracia, de tal forma que las dos variables independientes del modelo 1 estaban conectadas por una relación causal. Sin embargo, el elevado número de manifestaciones no siempre llevó a los Estados Unidos a apoyar el proceso de democratización coreana (véase gráfica 2). Por ejemplo, las crecientes protestas políticas entre 1977-1979 y 1984-1986 acabaron sin que se produjera una intervención en tal sentido, y las protestas masivas de 1980 no pedían que los Estados Unidos promovieran la democracia en Corea del Sur. Además, el abandono de la doctrina

⁴⁰ Jaushieh Joseph Wu, *Taiwan's Democratization: Forces behind the New Momentum*, Hong Kong, Oxford University Press, 1995.

⁴¹ J. Samuel Valenzuela, “Labor Movements in Transitions to Democracy: A Framework for Analysis”, *Comparative Politics*, vol. 21, 1989, p. 447.

Kirkpatrick, esto es, el ofrecimiento del apoyo a aquellos regímenes autoritarios estables y proestadounidenses (tras las derrotas del sha de Irán y del presidente Anastasio Somoza de Nicaragua), no fue provocado por las manifestaciones coreanas, sino por los sucesos que estaban aconteciendo en Washington.

Finalmente, la transición en Corea del Sur fue causada por factores políticos, no por condiciones económicas. Los resultados estadísticos del modelo 2 indican que las variables económicas no provocaron un impacto consistente en la transición. Esto puede confirmar la naturaleza política de las protestas. Las manifestaciones de 1987 fueron ocasionadas por la falta de legitimidad del régimen, al igual que otras muchas manifestaciones en el país. Durante 1977-1979, las protestas se concentraron en intentar derrocar al líder autoritario, Park Jung Hee, que había gobernado por más de 15 años. En 1980, los manifestantes demandaron que Chun Doo Hwan dimitiera y que aceptara su responsabilidad en el golpe militar de 1979. Durante 1984-1986, los grupos que estaban en pro de la democracia exigieron la renuncia de Chun Doo Hwan, la investigación de la masacre de Kwangju y la revisión de la Constitución. Como puede verse en la gráfica 2, siempre ha habido muchas manifestaciones políticas, con la excepción del periodo 1981-1983. Los bajos números de 1981-1983 no reflejaban únicamente la represión del gobierno después de la masacre de Kwangju, sino también el número de activistas políticos de la oposición asesinados o enviados a prisión en 1980.

No obstante, las protestas no siempre constituyeron una amenaza para el régimen autoritario. Hasta 1987, no había organizaciones de masas, como la CNCD, que estuvieran a favor de la democracia en el ámbito nacional. Antes de esa fecha, la clase media rara vez se unía a las manifestaciones. La coalición en el poder podía haberlas

reprimido mucho antes de que escalaran y se convirtiesen en un problema grave. Durante 1977-1979, Park Jung Hee decretaba frecuentemente el Estado de emergencia en respuesta a dichas actividades. En 1980, Chun Doo Hwan ocasionó la masacre de Kwangju y declaró la ley marcial en el país. Como resultado de esto, pudo ejercer un control autoritario firme. En el periodo 1984-1986, varios activistas fueron enviados a prisión y muchos estudiantes universitarios fueron reclutados para el ejército.

Sin embargo, Chun Doo Hwan se encontró con un patrón de manifestaciones totalmente diferente en 1987. El número de protestas políticas estaba aumentado drásticamente. Por otro lado, contrariamente a lo ocurrido con las manifestaciones anteriores, la coalición de oposición se amplió cuando la clase media se unió a las protestas en todo el país. Durante las horas del almuerzo y después del trabajo, los trabajadores de cuello blanco participaban en los mítines callejeros, a los que se convocaba en las áreas centrales de las ciudades más grandes. Las carreteras principales se llenaban de manifestantes. La CNCD promovía marchas pacíficas para atraer una participación más amplia de la clase media, y no le daba ninguna excusa a la coalición en el poder para movilizar a las tropas.

En lo concerniente al número de protestas políticas, la gráfica 2 nos indica que hubo más manifestaciones políticas cada año en el periodo 1977-1979 que en 1980, pero esto puede atribuirse al hecho de que las protestas que observamos en dicho periodo ocurrieron todo el año, mientras que las de 1980 se produjeron primordialmente en la primavera. La masacre de Kwangju terminó con las hasta ese entonces imparable protestas públicas. De igual manera, los números de 1987 corresponden al periodo que comprende de enero a junio. Para ser más precisos, las protestas surgieron fundamentalmente durante mayo y junio. Por tanto, las de 1980 probablemente ocu-

rieron con mayor frecuencia que las de 1977-1979, pero las protestas de 1987 fueron las más intensas en la historia de Corea del Sur.

El drama de la transición democrática terminó con la celebración de las elecciones presidenciales libres, justas y competitivas de diciembre de 1987. La oposición de Corea del Sur no ganó la carrera presidencial debido a la división de los "dos Kims". Roh Tae Woo, del PJD; obtuvo una mayoría relativa de 36.6% del voto. Kim Young Sam, del RDP, y Kim Dae Jung, del Partido de la Paz y la Democracia, recibieron 28.0 y 27.1%, respectivamente. La elección de 1987 fue supervisada por grupos de observación internacionales y por la sociedad civil de Corea del Sur, que las calificaron de libres y justas.

La victoria de Roh Tae Woo tuvo dos consecuencias significativas. Primero, el gobierno autoritario, apoyado por el ejército, consiguió su objetivo de sobrevivir políticamente durante la transición de 1987. Para la coalición en el poder, esa victoria debió de ser como un sueño hecho realidad. En segundo lugar, el mantenimiento del PJD echó algunas sombras sobre el sistema político posterior a la transición. Corea del Sur tiene una democracia "híbrida", todavía impregnada de algunos rasgos de autoritarismo.⁴² Por tanto, se puede afirmar que el nuevo sistema político está caracterizado por un "autoritarismo blando". Sin embargo, el cambio significativo que se produce en las puntuaciones de la *Freedom Review* entre 1987 (8) y 1988 (5) nos ofrece alguna prueba de la existencia de una transición democrática en 1987. Además, las puntuaciones combinadas han permanecido en 5 desde 1989 hasta 1992, y posteriormente ha sido de 4. Este patrón consistente de los datos nos sugiere que ha habido un cambio muy significativo en la realidad.

⁴² Terry Lynn Karl, "The Hybrid Regimes of Central America", *Journal of Democracy*, vol. 6, 1995, pp. 72-86.

CONCLUSIÓN: RETIRADA AUTORITARIA, PERO DESPUÉS DE LAS PROTESTAS "DESDE ABAJO"

Este artículo ha descrito el impacto de las protestas políticas y de la política de los Estados Unidos en la transición democrática de Corea del Sur. Nuestra hipótesis era que, cuando el número de protestas políticas aumentaba y los Estados Unidos apoyaban la democratización, era más probable que el gobierno hiciera concesiones a favor de la democracia. En las transiciones, los actores políticos actúan más decididamente y realizan cálculos estratégicos. El estudio de caso sugiere que Corea del Sur no podía alcanzar ese objetivo sin el apoyo de los Estados Unidos, a pesar de las protestas políticas masivas de la oposición en 1980. Los Estados Unidos apoyaron las acciones militares de Chun Doo Hwan. Los opositores optaron por la estrategia de protestas hasta el final. En contraste, las crecientes protestas de masas y la presión estadounidense aseguraron la transición democrática en 1987. Desde que los Estados Unidos apoyaron la transición, Chun Doo Hwan ya no pudo movilizar al ejército. Después de la Declaración del 29 de Junio, con la elección de diciembre de 1987, surgió una transición democrática pacífica.

Los resultados de la regresión de mínimos cuadrados ordinarios confirmaron que las protestas políticas (al nivel .05) y la presión de los Estados Unidos (al nivel .10) tuvieron un impacto estadísticamente significativo en la transición de Corea del Sur (modelo 1). Por otro lado, los factores económicos no tienen un papel consistente en dicho proceso (modelo 2). La transición de 1987 no fue dirigida por las élites, su inicio obedeció a las protestas de masas. Además, no produjo divisiones significativas dentro del régimen. El tipo de democratización de Corea del Sur se denomina democratización por traspaso, y fue de-

satada por las protestas de la oposición y por la interacción estratégica de ésta y el gobierno.⁴³

Los partidos de oposición de Corea del Sur representaron un papel menos importante en la transición que la CNCD. No pudieron controlar a ésta ni a los estudiantes universitarios en junio, y perdieron la elección presidencial de diciembre debido a su división. Todavía eran muy similares a los partidos “sistémicos de oposición”, que abogan por el cambio de régimen.⁴⁴ No eran “oposición leal”, “tolerante del régimen”, ni “partidos que buscan patronazgo”.⁴⁵ Sin embargo, estaban muy lejos de ser considerados entre los que “buscan la transición”. De acuerdo con Eisenstadt, “los partidos que buscan la transición son ‘partidos antirrégimen’ que no están dispuestos a legitimar el sistema participando en las instituciones establecidas por los gobernantes autoritarios”.⁴⁶ Por ejemplo, el partido mexicano de izquierda, Partido de la Revolución Democrática, que se identifica como uno que busca la transición.⁴⁷ Estos partidos de izquierda no existían en Corea del Sur. Además, los partidos de oposición de Corea del Sur casi siempre habían participado en las elecciones y en los cuerpos legislativos.

Para el año 2000, la nueva democracia de Corea del Sur ya ha sobrevivido más de una década, y ha enfrentado

⁴³ Samuel P. Huntington, *The Third Wave*, Norman, OK, y Londres, University of Oklahoma Press, 1991, p. 124.

⁴⁴ Todd Eisenstadt, “Courting Democracy in Mexico: Party Strategies, Electoral Institution-Building and Political Opening”, disertación doctoral, University of California-San Diego, 1988. Énfasis en el original.

⁴⁵ Todd Eisenstadt, “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización”, capítulo 3 de este mismo volumen.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, p. 9.

(si no resuelto) muchos problemas de gobernabilidad, como la corrupción, las crisis económicas y las tensiones entre el norte y el sur de la península. La alternancia en el poder que se dio en 1997 significó que la nueva democracia se había consolidado, no sólo por la transferencia del poder en sí, sino también por la disposición de los actores políticos a aceptar los resultados. Aunque Corea del Sur ha sufrido mucho debido a las repercusiones de las recientes crisis económicas, éstas no han impedido la consolidación democrática.

15. LA MAQUINARIA ELECTORAL Y LA TRANSICIÓN PROLONGADA EN TAIWÁN

Shelley Rigger

En 1949, Chiang Kai-shek fue a dar a las costas de Taiwán con los remanentes de su gobierno, conformado por un partido político y militar que él había dirigido durante más de 20 años. Con el estallido de la guerra de Corea, Taiwán quedó bajo la protección de los Estados Unidos, y sus líderes volcaron toda su atención para asegurar su propia supervivencia a largo plazo. El gobierno del Kuomintang (KMT) luchó por reconstruir la abatida economía de la isla a la vez que intentaba reforzar su poder militar para disuadir una invasión comunista. Por encima de todo, el liderazgo trabajó para construir instituciones políticas capaces de traer orden y estabilidad a la isla. Pero el régimen de partido dominante que el KMT construyó en Taiwán fue mucho más allá de un simple sistema autoritario controlado desde arriba. El liderazgo nacionalista chino diseñó una maquinaria política que penetró profundamente en la sociedad local, apoyando la participación de los ciudadanos comunes en redes políticas, cuya última finalidad era apoyar al KMT, el partido de Estado. La maquinaria consiguió fomentar la participación activa de millones de taiwaneses, incluso la de aquellos que no eran cercanos a Chiang ni a sus ideales. El aparato electo-

ral del KMT, que sufrió su primera derrota electoral en los comicios presidenciales de marzo de 2000, fue la fuerza dirigente en la transición prolongada de Taiwán; dentro de ella se encontraban tanto la máquina que promovía el cambio como los frenos que desaceleraban su progreso.

Los politólogos entienden por "transición a la democracia" el proceso de sustitución de un régimen no democrático por un régimen democrático. La mayoría de las transiciones ocurren de una forma rápida, cuando el régimen no democrático pierde el control y se convoca a elecciones para traer a su sucesor. En comparación, las transiciones prolongadas toman mucho tiempo. La experiencia de Taiwán muestra algunas de las complejidades que subyacen en estos conceptos. Por ejemplo, ¿las transiciones prolongadas son procesos o resultados? ¿Puede identificarse como tal cuando está ocurriendo, o sólo se le puede caracterizar así *post hoc*? Los ensayos de esta colección nos muestran que la forma más adecuada de entender las transiciones prolongadas es como un proceso, que puede ser identificado por la dirección del cambio, incluso si el resultado final es incierto. Así, si los científicos sociales no se ponen de acuerdo al considerar a Taiwán como una democracia plena, al menos pueden coincidir en que está experimentando una transición a la democracia.

Otra pregunta teórica que retoma el caso de Taiwán es: ¿cómo podemos reconocer que la transición ya ha ocurrido? En este volumen, Barkan sugiere que la democracia llega cuando el partido gobernante en el periodo autoritario tiene la posibilidad de perder el poder frente a otro partido. Pero, ¿cómo medimos esa "posibilidad"? Y, ¿qué obstáculos –capaces de evitar esa alternancia en el poder– podríamos decir que descalificarían el proceso de transición? En Taiwán, la transición ha estado gestándose durante más de dos décadas. Casi todas las instituciones no democráticas, de las que los activistas de la democra-

cia se quejaban más en el pasado, han sido removidas. Sin embargo, el KMT sigue siendo una fuerza política extremadamente poderosa. Incluso su derrota, sin precedente, en las elecciones presidenciales de 2000 no representa una transferencia completa del poder, pues el KMT todavía controla la mayoría de los escaños en el Legislativo y también controla amplios recursos políticos en los gobiernos locales. En cualquier caso, a pesar de sus retrasos en la completa transferencia del poder, hay amplia evidencia que nos indica que Taiwán finalizó su transición prolongada mucho antes de su elección más reciente.

En el supuesto de que las reglas del juego son en su mayor parte justas, ¿podemos “certificar” la transición incluso antes de esta histórica elección presidencial, cuando parecía que la oposición no tenía muchas posibilidades de acceder al poder? La experiencia previa al 2000 en Taiwán nos sugiere que el estándar de alternancia en el poder puede ser demasiado exigente; los partidos autoritarios se pueden democratizar desde dentro. Por tanto, este ensayo propone que, a pesar de las continuas imperfecciones de su sistema político, la transición de Taiwán a la democracia se completó en 1996, cuando la última barrera que frenaba la soberanía popular se dismanteló, al celebrarse la primera elección presidencial directa. La victoria final del Partido Democrático Progresista (PDP) de los reformistas de Chen sobre el KMT se puede considerar la confirmación de este argumento.

EL CONTEXTO HISTÓRICO Y LA COYUNTURA DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE TAIWÁN

Antes de examinar la transición prolongada de Taiwán en detalle, debemos considerar ciertos factores contextuales al respecto. Aunque no fueron decisivos, estos factores históri-

cos y coyunturales contribuyeron de manera importante al proceso. En primer lugar, la herencia ideológica del KMT fue un recurso para todos aquellos que ansiaban promover la democratización en Taiwán. El sustento filosófico del partido son los “tres principios del pueblo” del doctor Sun Yat-sen. Estos principios –nacionalismo, democracia y justicia económica– están en el corazón de la Constitución de la República de China, así como en la ideología formal del KMT. Aunque el KMT a menudo se desviaba de ellos, se veía forzado a justificar esas desviaciones para mantener su legitimidad tanto frente a sus miembros como frente al mundo exterior. Incluso la amenaza de invasión de la República Popular de China no pudo extinguir la creencia de que la República de China debería cumplir con los tres principios; cuando tal amenaza se diluyó, la presión sobre el KMT para ser consistente con éstos se intensificó.

Si la ideología del KMT proporcionaba un ímpetu para llevar a cabo la transición a la democracia, sus recursos políticos y económicos restringían ese mismo proceso. La maquinaria electoral del KMT, de la que hablaremos en detalle más adelante, transformó a millones de taiwaneses en miembros y simpatizantes suyos, y su exitoso manejo de la economía de Taiwán le ganó muchos apoyos más. Al mismo tiempo, la maquinaria económica del KMT lo convirtió en uno de los partidos políticos más ricos de la historia. El KMT construyó un vasto imperio de negocios, que incluía compañías de comunicaciones. Las empresas con nexos políticos con el KMT los explotaron para aumentar sus beneficios. La riqueza del partido le permitía recompensar financieramente a sus simpatizantes en forma muy generosa. Esto, a su vez, hacía más difícil que la oposición pudiera derrotarlo. Recursos desiguales invariablemente tienden a favorecer resultados políticos desiguales; en Taiwán, la distribución de los recursos políticos y económicos es extraordinariamente desigual.

Además de todos estos factores históricos, las fuerzas internacionales tuvieron una gran influencia en la transición prolongada de Taiwán. En particular, los Estados Unidos y la República Popular de China (RPCH) influyeron en la transición de manera muy compleja. En los años cincuenta, sesenta y setenta, los Estados Unidos toleraron, e incluso disculparon, los abusos contra los derechos humanos y otras violaciones a los principios democráticos en la República de China. Washington argumentaba que la "China libre", independientemente de sus defectos, era preferible a la "China roja". Pero a principios de los años setenta, Taiwán ya no estaba totalmente seguro del apoyo de los Estados Unidos. Washington estaba intentando iniciar relaciones normales con Beijing, y las organizaciones de derechos humanos, con sede en los Estados Unidos, empezaban a encontrar muchas prácticas represivas por parte del KMT. A mediados de los años ochenta, una serie de violaciones a los derechos humanos, ampliamente difundidas, perjudicaron en serio la reputación de la isla como la China "buena". Así, la necesidad de seguir manteniendo relaciones provechosas con los Estados Unidos reforzó la tendencia liberalizadora que ya estaba en curso en la política interna de Taiwán.

Por otro lado, la RPCH también constituía un estímulo para continuar la transición, aunque se ha convertido, con el tiempo, en el obstáculo más importante en el camino de Taiwán hacia la democracia multipartidista. La RPCH fue un factor positivo en la democratización de Taiwán, en el sentido de que la constante amenaza militar obligaba al KMT a seguir buscando apoyos. Métodos autoritarios como el uso de la represión y la fuerza no podían proporcionar al régimen la legitimidad que necesitaba para continuar en Taiwán; sobrevivir frente a la constante amenaza de la RPCH requería del apoyo y la cooperación del pueblo. Pero la amenaza de la RPCH también hace que el

votante de Taiwán sea más cauteloso y conservador, y éste continua siendo el factor más importante que ha impedido que la oposición gane más terreno político. La mayoría de los taiwaneses creen que el KMT es el que mejor puede garantizar la seguridad de la isla. Para empeorar las cosas, el principal partido de la oposición, el PDP, se inclina más hacia la total independencia de Taiwán. Beijing ha dejado muy claro que, si Taiwán declara su independencia, invadirá la isla. Por tanto, el porcentaje del voto opositor en las elecciones nacionales estaba estancado en niveles próximos a 30%. Incluso ahora que Chen Shui-bian, el exitoso candidato presidencial del PDP, ganó la elección, obtuvo sólo 39% de los votos. Su campaña se basó en la división del voto del KMT entre dos candidatos, así como en sus promesas para "evitar" la independencia de Taiwán, promover mejores relaciones con la RPCH y limpiar la corrupción rampante en el partido hegemónico.

Todos estos factores históricos e internacionales conforman el contexto en el que se llevó a cabo la transición prolongada de Taiwán. Estos factores ayudaron a reforzar las tendencias en el ámbito interno, pero no constituyeron la fuerza principal detrás del cambio. La clave para entender la transición prolongada de Taiwán se encuentra en el desarrollo de la política interna del país a lo largo de dos décadas.

TAIWÁN Y EL TIPO IDEAL DE LA TRANSICIÓN PROLONGADA

En las transiciones rápidas a la democracia, el pacto entre los sectores moderados del régimen autoritario y las fuerzas de oposición a menudo constituye el parteaguas del proceso. Los pactos desempeñan un papel menos importante en las transiciones prolongadas; en estos casos, un proceso gradual de negociaciones continuas sobre las re-

glas del juego político es más importante que la construcción de un pacto único e incluyente. De hecho, la experiencia de Taiwán sugiere que la construcción de pactos puede ser incompatible con la transición prolongada. El KMT intentó dos veces establecer las cuestiones fundamentales de la transición de Taiwán haciendo pactos explícitos con la oposición. La Conferencia de Política Interna de 1990 y la Conferencia del Desarrollo Nacional de 1996 fueron ejercicios de construcción de pactos en los que el gobierno del KMT invitó a representantes de la oposición, así como a académicos y líderes del mundo empresarial, para discutir asuntos considerados clave.¹ En ambos casos, los participantes llegaron, al menos, a un acuerdo parcial sobre ciertas cuestiones importantes. Sin embargo, las conferencias no tuvieron el efecto que el KMT esperaba; el debate sobre estos temas continuó tan pronto como aquéllas terminaron. La oposición consideró las conferencias como una repetición del proceso de negociaciones, más que como un discreto acto que llevaría a la resolución final de dichos asuntos.

La larga experiencia de los participantes en este proceso continuo de negociación los preparó para esperar cambios incrementales en respuesta a sus reiteradas demandas. Al contrario de los líderes de la oposición en las transiciones rápidas, para quienes la negociación de un pacto ofrece la primera (y en ocasiones la única) oportunidad para definir las reglas del juego, los políticos opositores en Taiwán veían estas conferencias como peldaños

¹ Para discusiones más detalladas sobre estas conferencias, véase Linda Chao y Ramon H. Myers, *The First Chinese Democracy: Political Life in the Republic of China on Taiwan*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1998; y Ts'ui Ling y Ramon H. Myers, "Manichaeian Suspicions and the Spirit of Reconciliation: Currents of Public Opinion in Taiwan on the Eve of the 1990 Conference on the Republic of China's Destiny", *American-Asian Review*, verano de 1991, pp. 1-41.

de una escalera. La Conferencia de Política Interna de 1990 (CPI) produjo un consenso para que los legisladores de Taiwán –que habían mantenido sus puestos desde 1947 bajo estados de emergencia– fueran removidos de sus cargos y reemplazados por medio de elecciones directas. Los participantes en la conferencia también decidieron permitir la elección popular del presidente, pero no pudieron ponerse de acuerdo sobre el tipo de la misma. El PDP proponía la elección directa del presidente, mientras que el KMT sugería una elección indirecta a través de un colegio electoral. Una vez que la conferencia terminó, comenzaron nuevos debates sobre cuándo y cómo los legisladores deberían abandonar sus puestos, y qué método adoptaría Taiwán para elegir a su presidente. El segundo ejercicio para la construcción de un pacto fue organizado con la esperanza de asentar de una vez por todas la cuestión de la identidad nacional, pero terminó con resultados similares. El debate sobre la identidad nacional retomó fuerza tan pronto como la conferencia concluyó.

Por tanto, en Taiwán, la negociación sobre las nuevas reglas políticas no ocurrió en una o dos vueltas de cambio completo, sino a lo largo de un extendido proceso. Los factores históricos y nacionales que comentamos previamente lubricaron el proceso de reforma de Taiwán, pero lo que realmente la impulsó fue la presión popular expresada de dos maneras: la acción directa y las elecciones. El contexto institucional dentro del cual la oposición fue forzada a operar determinó la importancia relativa de estos dos modos de expresión. El KMT siguió una estrategia de autoritarismo movilizador, en el que las elecciones fueron utilizadas para legitimar sus instituciones políticas. El aspecto movilizador de esta estrategia incrementó la importancia de las elecciones en la transición, mientras que sus elementos autoritarios disminuyeron la utilidad de la acción directa como una herramienta de cambio político.

La acción directa desempeñó un papel menos importante en Taiwán que en otros países en vías de democratización, principalmente porque el KMT no toleraba la disidencia. Hasta principios de los años noventa, el gobierno de la República de China reprimía las protestas y los discursos críticos de una manera muy enérgica. En los años sesenta, un dirigente intelectual del KMT fue sentenciado a diez años de cárcel por unirse a otros políticos taiwaneses para desafiar el comportamiento dictatorial del partido; miles de disidentes menos notorios corrieron la misma o peor suerte. En 1979, los enfrentamientos entre la policía y los manifestantes frustraron una marcha promovida por la revista opositora *Formosa Magazine*. Más de una treintena de organizadores, incluyendo personal de la revista que ni siquiera estaba presente en la marcha, fueron declarados culpables de delitos serios y sentenciados a prisión por largo tiempo. Claramente, hacer públicos los problemas o tratar de llevarlos a las calles era una operación de alto riesgo en el Taiwán de antes de la reforma.

Las elecciones eran una manera más segura, aunque igual de ineficaz, de expresar desacuerdo con el régimen. Por tanto, el proceso de negociación entre el KMT y la oposición estuvo marcado por elecciones cuyos resultados exponían la relativa popularidad del régimen y de sus adversarios. Las elecciones taiwanesas eran especialmente valiosas para este fin, porque muchas de ellas se podían considerar lo que Lamounier denomina elecciones plebiscitarias.² Estos comicios se celebraban principalmente con fines simbólicos o legitimadores, por lo que su resultado no podía alterar los planteamientos de la política

² Véase Bolivar Lamounier, "Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Abertura", en Alfred Stepan (ed.), *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, p. 62.

del país, pero proporcionaban oportunidades a los votantes para expresar su oposición sin crear inestabilidad. Dichas elecciones funcionaban como plebiscitos sobre la actuación del régimen. Antes de 1991, las elecciones nacionales de Taiwán representaban exactamente ese papel. Los miembros de los cuerpos legislativos nacionales, la Asamblea Nacional y el Yuan Legislativo, habían sido elegidos en China en 1947, y permanecieron en sus puestos hasta 1991 y 1992, respectivamente. A partir de 1969, el gobierno comenzó a celebrar elecciones suplementarias para que se ocuparan las curules vacantes, por la edad o por la muerte de los legisladores. El número de escaños suplementarios era demasiado pequeño como para afectar realmente el resultado del voto legislativo, y los legisladores decanos invariablemente aprobaban las propuestas del KMT. Por tanto, las elecciones suplementarias se convirtieron en plebiscitarias, y en ellas muchos electores depositaban su voto de protesta.

EL JUEGO ELUSIVO DEL KMT: ELECCIONES CREÍBLES SIN MOVILIZACIÓN DE LA OPOSICIÓN

Incluso en los años sesenta, los líderes del KMT temían las derrotas electorales. El continuo ridículo al que se enfrentaba el partido en las elecciones para la alcaldía de la ciudad de Taipei, provocado por el político independiente Kao Yu-shu, lo hicieron convertir éste en un puesto de designación directa. La frustración del KMT aumentó en los años setenta, cuando activistas de la oposición se unieron para formar un movimiento político, el Dangwai (fuera del partido). La prohibición para formar un partido político debido a la ley marcial impuesta en 1947, obligó a los miembros del Dangwai a coordinar sus campañas y actuar, hasta donde se atrevían, como un partido; su con-

tinuo avance electoral puso de manifiesto la merma de popularidad del KMT.

En algunos años se desarrolló una relación de sinergia entre los movimientos de protesta y las elecciones, lo que produjo un efecto global más significativo que el que hubieran podido obtener de manera individual. Por ejemplo, los familiares y los abogados de los activistas presos por el caso de la revista *Formosa Magazine* demostraron el apoyo popular que éstos tenían, al conseguir un porcentaje de votos sin precedentes en las elecciones de 1980.

La pérdida del predominio electoral forzó al KMT a escoger entre restringir las oportunidades electorales, continuar perdiendo votos o ceder ante las demandas de reforma de la oposición. Aunque algunos partidarios de la línea dura apoyaban la primera de las opciones, ésta nunca fue muy realista. El KMT había fundado su legitimidad en sus aspiraciones democráticas por demasiado tiempo. Aunque posponer la apertura total podía justificarse con argumentos de seguridad nacional, el desmantelamiento de los logros democráticos de la República de China hubiera encontrado una oposición firme por parte de muchos sectores, incluyendo a Washington. Eventualmente, la línea dura se encontró marginada dentro del partido, lo que facilitó una reforma más rápida. La segunda opción, continuar perdiendo votos, también era inaceptable para el KMT. El partido había sobrevivido a demasiados desastres y reformas para permitir que su propia inflexibilidad lo derrotara. En lugar de eso, buscó controlar el ritmo y la dirección del proceso, jugando con reformas graduales y evitando que la oposición llevara la voz cantante en el proceso.

El proceso de reforma en Taiwán fue, por tanto, un proceso incremental. El régimen controlaba cada uno de los cambios en las reglas del juego. Sin embargo, el resultado de ello fue la construcción de un sistema político ra-

dicalmente reformado. No sólo se removieron los obstáculos de la Constitución de la República de China, sino que la misma Constitución fue reformada para extender aún más la democracia en Taiwán. Los cambios más importantes de las reglas políticas tuvieron lugar a finales de los años ochenta y principios de los noventa. Durante 15 años el Dangwai actuó bajo la estricta ley marcial de Taiwán. Su sueño más caro era poder eliminar la ley marcial, que hubiera libertad de expresión y reunión, y que se crearan nuevos partidos políticos, periódicos, revistas y estaciones de radio.

El Dangwai dio un paso importante en el recurrente proceso de negociación en septiembre de 1986. Después de observar cómo su fortuna electoral mejoraba gradualmente durante 14 años, el Dangwai fundó el Partido Democrático Progresista (PDP), desafiando la ley marcial. Al mismo tiempo, los organizadores del PDP acordaron tácitamente esquivar el asunto político contra el que más resistencia oponía el KMT: la independencia de Taiwán. Este movimiento de la oposición puso al KMT contra las cuerdas: ¿iba a perseguir a los fundadores del PDP, arriesgando el desencadenamiento de la reacción violenta de uno de cada cuatro taiwaneses que habían votado por los candidatos del Dangwai en las elecciones de 1986, o iba a tolerar al nuevo partido, admitiendo de hecho que la ley marcial ya no se podía sostener por más tiempo? El presidente Chiang Ching-kuo y sus asesores optaron por el camino de la tolerancia y, en menos de un año, levantaron dicha ley.

La transición prolongada de Taiwán consiguió otro hito importante en 1990, cuando el presidente Lee convocó a la Conferencia sobre Política Nacional (CPN). Las elecciones de 1989 fueron otro revés para el KMT, en parte porque las demandas de reforma de la oposición contaban con un amplio respaldo popular. Al mismo tiempo, la estrate-

gia del PDP se concentraba en abrir todos los puestos de los cuerpos representativos nacionales a elección popular. El KMT justificaba la permanencia de los antiguos legisladores elegidos en China porque ellos representaban territorios que formaban parte de la República Popular de China, en los que no se podían celebrar elecciones. Sin embargo, para 1989, la idea de que la República de China era un gobierno legítimo para toda China ya no se podía sostener, y la mayoría de los taiwaneses creían que la renovación y la democratización de las instituciones del país era más importante que preservar esa ficción. Los resultados electorales del PDP en 1989 reforzaron la popularidad de sus posiciones, y propiciaron la convocatoria a la CPN. Fue ahí donde el KMT accedió a renovar los cuerpos de representación a cambio de la promesa del PDP de que continuaría actuando dentro del sistema político.

En las elecciones a la Asamblea Nacional de 1991, el PDP violó su acuerdo de no abogar por la independencia de Taiwán, y decidió presionar y comprobar los límites de la tolerancia del KMT. Éste lanzó un fortísimo ataque político contra el PDP, llamándole irresponsable e imprudente, y acusándolo de poner la ideología por delante de la seguridad y la supervivencia de Taiwán. Sin embargo, el régimen se abstuvo de emprender acción legal contra la oposición, aunque algunos partidarios de la línea dura apoyaban la imposición de medidas más severas. Al final, la estrategia del KMT fue inteligente: la plataforma proindependencia del PDP fue derrotada en las elecciones, y el KMT resurgió con una fuerte mayoría en la Asamblea Nacional.

En las primeras elecciones completas (no suplementarias) al Yuan Legislativo, celebradas en 1992, el PDP abogó por elecciones directas para cuatro puestos: el gobernador provincial de Taiwán, los alcaldes de las ciudades de Taipei y Kaohsiung, y la presidencia. También abogó por el reingreso de Taiwán a las Naciones Unidas, y se opuso

vehementemente al candidato conservador del KMT, Hau Pei-tsun. Una vez más, la presión de la oposición forzó al KMT a reformarse. Se convocaron elecciones para la gubernatura y las alcaldías para 1994, y el KMT adoptó la sugerencia del PDP de intentar ingresar en las Naciones Unidas. Responder al reto del PDP reforzó las divisiones dentro del KMT y, en 1993, el partido dominante se fracturó. Los simpatizantes de Hau lo abandonaron, reclamando que el partido había abdicado de sus ideales. La división dejó a los moderados a cargo del KMT, lo que aceleró aún más el proceso de reforma. Una consecuencia de todo esto fue la elección presidencial directa de 1996.

Los párrafos anteriores resumen las etapas por las que transcurrió la negociación de las reglas del juego político entre el gobierno de Taiwán y la oposición. Queda abierta la pregunta de cómo esta última logró tantas concesiones por parte del partido dominante, teniendo en cuenta el limitado apoyo popular y los mínimos recursos con que contaba el Dangwai/PDP. Para contestar esta pregunta, necesitamos entender el funcionamiento interno de la maquinaria política en Taiwán. En particular, necesitamos examinar las pequeñas fallas en el funcionamiento de la misma que llevaron a su descomposición. Una modesta oposición consiguió ganar la influencia necesaria para presionar a favor de la reforma, explotando las debilidades de la maquinaria política del KMT; consiguió volver la fuerza de la maquinaria en contra de sí misma.

El papel que desempeñaron las elecciones en el proceso de democratización de Taiwán tiene implicaciones muy importantes para otras transiciones prolongadas. La experiencia de Taiwán demuestra que incluso la competencia electoral limitada que se permite en un Estado autoritario dominado por un partido único puede llegar a convertirse en una presión poderosa a favor del cambio. Es importante reconocer que no todos los regímenes au-

toritarios son iguales. De hecho, el término “autoritarismo” es tan amplio y tan vago que puede llegar a perder todo su significado. En Taiwán, los aspectos autoritarios del sistema político —restricciones en las libertades políticas y civiles, gobierno de partido único, centralización del poder en unas pocas manos, Poder Ejecutivo burocrático y fuerte, ámbito limitado de las elecciones— fueron suavizados por una segunda tendencia: la movilización. Ser capaz de imponer su posición a la mayoría de los taiwaneses la mayor parte del tiempo no fue suficiente para el KMT. En lugar de eso, el partido dominante quería que los taiwaneses participaran y se identificaran con el régimen de la República de China. Esta característica es también aplicable a regímenes autoritarios como el de México y el de Corea del Sur.

El KMT adoptó dos tácticas principales para llevar a cabo su estrategia de movilización. Primero, utilizó la educación y la propaganda para adoctrinar a los taiwaneses en sus valores fundamentales. La misión del sistema educativo taiwanés fue inculcar la creencia y el respeto por la ideología de Sun Yat-sen, la unificación nacional y la noción de que la República de China era el gobierno legítimo para toda China. Al mismo tiempo, el régimen utilizaba todos los medios de comunicación públicos para convencer a los taiwaneses de la bondad de los objetivos reunificadores y del estilo político existente. La segunda táctica del KMT consistía en construir un sistema electoral basado en el clientelismo que proporcionaba una competencia limitada y controlada por el partido. La competencia electoral se permitía por una variedad de razones. Ayudaba al KMT a identificar a los auténticos líderes locales (la mayoría de los cuales eran cooptados por él).³ Ayudaba a

³ Véase Lin Chia-lung, “Local Elections and the Marketization of the KMT Regime: From Authoritarian Consolidation to Democratic

eliminar la alienación colectiva al poder manifestarse las preferencias del pueblo. Y ayudaba a politizar las divisiones sociales dentro de las comunidades, facilitando el éxito de la estrategia del "divide y vencerás".

POLÍTICA LOCAL Y JEFES DE LA MAQUINARIA ELECTORAL EN TAIWÁN

Con pocas excepciones, un político de Fukuoka, Tabasco o Chicago se sentiría casi como en su casa si observara de cerca los movimientos de la maquinaria del KMT. El motor y el sistema de combustión le serían muy familiares. Las maquinarias políticas, como las máquinas de combustión interna, se basan en la transformación del combustible en energía. En Taiwán, los pistones humanos que hacen que esta reacción ocurra se llaman *tiau-a-ka*. Estos organizadores políticos locales consiguen un gran número de votos para cada uno de los candidatos. La primera consideración de un *tiau-a-ka* es la recompensa que cada candidato está ofreciendo. La más valiosa es el estatus, el dinero y los proyectos comunitarios que lo ayudan a convencer a sus seguidores de que sus votos han sido una inversión rentable. Para la gran mayoría de los *tiau-a-ka*, el arreglo con su candidato preferido incluye dinero que utilizarán para recompensar a los votantes por su apoyo (los *tiau-a-ka* también consideran las posibilidades de elección de cada candidato; no van a ofrecer sus servicios a un político que podría dejarlos en una mala situación). Su segunda

Transition, 1946-1994" (Difang xuanju yu Guomindang zhengchuan de shichanghua), en Chen Min-tong y Cheng Yung-nian (eds.), *Local Elections and Socio-political Change on Both Sides of the Taiwan Straits* (Liang an jiceng suanju yu zhengzhi shehui bianqian), Taipei, Yuedan Publishing Company, Ltd., 1998, p. 177.

prioridad es mantener una relación duradera y mutuamente benéfica con ciertos candidatos y facciones del partido. Su tercera (y a menudo distante) prioridad tiene que ver con la promoción de los intereses del KMT. Para muchos *tiau-a-ka*, su única conexión con el partido es el "botón" que se colocan en la solapa con la foto de su candidato preferido.

Estimular a los *tiau-a-ka* es labor de los políticos y de las facciones políticas. Las recompensas que les ofrecen van desde premios directos —dinero, lingotes de oro y viajes de descanso al Sudeste Asiático han sido medios de pago en elecciones recientes— hasta proyectos de obras públicas que benefician a su base electoral. Pero los candidatos políticos son únicamente los inyectores de combustible; no son la fuente última de estos beneficios. Para eso dependen de sus patrones situados en esferas más altas del poder, y que tienen las conexiones e influencias para conseguir recursos de donantes o de empresas del KMT, y para decidir cómo asignar las obras y el dinero público. Los políticos de menor nivel forman una relación patrón-cliente con oficiales de mayor rango; los primeros movilizan a sus propios *tiau-a-ka* y a sus simpatizantes a favor de sus benefactores. Los políticos de todos los niveles se benefician de la organización del KMT, que reparte nominaciones y apoyos a aquellos candidatos que están de acuerdo en realizar sus campañas bajo la plataforma y estrategia del partido.

Hay un aspecto en la organización política de Taiwán que es muy similar a la japonesa: la fórmula electoral. Taiwán todavía utiliza el voto único no transferible en distritos con varios representantes (el sistema VUNT). Taiwán heredó este sistema del Japón, que lo usaba para elegir a la cámara baja en comicios anteriores a 1994. Bajo esta fórmula, los distritos son diseñados de acuerdo con sus fronteras administrativas y con su número de miembros,

que varía según la población de los mismos. (Las elecciones en el sistema VUNT se convocan para representantes locales, consejeros de alcaldes y ciudades, la asamblea provincial, el Yuan Legislativo y la Asamblea Nacional.) Cada votante deposita un voto único. El resultado es que en las elecciones legislativas (en oposición a las del Ejecutivo), los votantes taiwaneses tienen al menos cuatro candidatos para cada puesto (algunos distritos pueden llegar a tener más de 20), muchos de los cuales son miembros del KMT. Elegir entre diferentes candidatos, todos ellos bajo el mismo partido y realizando su campaña con plataformas idénticas, es una tarea muy difícil para los electores —una tarea que se facilita con la presencia de los *tiau-a-ka*, quienes pagan a los votantes por el privilegio de aconsejarles qué candidato deben elegir.

Maximizar los resultados del partido bajo el sistema VUNT requiere distribuir los votos del primero entre los candidatos con exactitud matemática. Desde 1960 hasta mediados de los años setenta, el KMT enfrentó muy poca oposición, por lo que para él manejar las elecciones era simplemente una cuestión de disminuir la animosidad entre sus políticos locales y así prevenir conflictos en ese ámbito. A menudo, el partido dominante dejaba espacio para que uno o dos candidatos que no pertenecían a él pudieran ser elegidos en cada distrito, en parte para evitar una peligrosa escalada de la frustración. Cuando el número de aspirantes que no pertenecían al KMT aumentó, en particular después del nacimiento del Dangwai, el KMT fue más cuidadoso con la estrategia de nominación. En cada distrito, sus líderes llevaban a cabo una compleja estrategia. Primero, estimaban el número de votos que los candidatos del KMT recibirían en el distrito (un ejercicio en el que los *tiau-a-ka* tenían un papel importante). Después nominaban sólo el número de candidatos que el partido podía elegir, distribuyendo las nominaciones co-

mo premios para los obedientes y como castigos para los que los desafiaban. Después, el distrito era dividido en "zonas de responsabilidad", cada una de las cuales se asignaba a un candidato. Los líderes utilizaban su poder sobre las nominaciones y otros recursos para impedir que los candidatos hicieran campaña fuera del territorio asignado, evitando así la división del voto. Si el proceso concluía de manera exitosa, el KMT ganaba la mayoría de los puestos en el distrito.

Mientras hubo poca competencia fuera del partido, el KMT podía manejar el sistema electoral muy bien, a pesar de enfrentarse con algunas dificultades. Primero, aunque el partido controlaba la "provisión del combustible" a las maquinarias locales, su habilidad para legitimarse a sí mismo con bases electorales dependía, en última instancia, de la cooperación de determinados políticos. Los líderes del partido no podían "palomear" simplemente a los candidatos. Los oficiales elegidos conseguían fuertes sumas de dinero del partido y del Estado en la forma de proyectos clientelares para sus distritos. Así, la maquinaria electoral distorsionaba las políticas públicas y redirigía millones de dólares hacia los bolsillos de los políticos, los *tiau-a-ka* y los votantes.

Otro reto al que se enfrentaba el KMT era el faccionalismo local. En parte como consecuencia de su estrategia de "divide y vencerás", y en parte como un resultado inevitable de tener distritos con múltiples representantes. Cada distrito electoral de Taiwán se dividía en dos o tres facciones locales que competían entre sí. En la mayoría de los casos, éstas se originaban en divisiones sociales (rivalidades de clan, límites geográficos y conflictos étnicos), pero pronto llegaron a tener profundas raíces políticas y económicas. Inicialmente, las facciones locales se beneficiaban del KMT. Muchos taiwaneses que, de otra manera, nunca se habrían identificado con el partido dominante

fueron llevados a su órbita a través de notables locales que se dejaban cooptar por el KMT para así mejorar sus posibilidades de ascenso político. Las facciones locales estaban mejor preparadas que los independientes para explotar las actitudes tradicionales y las animosidades para ganar favores políticos. Además, llevaron a cabo muchas de las tareas básicas, de día-a-día, de la movilización política, liberando al KMT de estos esfuerzos y de gastos considerables. El KMT también utilizaba la competencia entre ellas para controlar su crecimiento y cuidarse de desafíos a su autoridad. Finalmente, las facciones locales actuaban como canales a través de los cuales el patronazgo y el clientelismo —el combustible de la maquinaria electoral— podían ser dirigidos hacia políticos locales y *tiau-a-ka*.

Junto con sus muchos beneficios, el faccionalismo tenía sus costos. El KMT lo utilizaba para penetrar en la sociedad y atraer a los taiwaneses, para quienes el partido era una entidad política ajena, la cual se había impuesto por la fuerza en la isla. Superficialmente, esta estrategia tenía mucho éxito. Los líderes locales aprendieron a considerar la afiliación al KMT como un requisito básico para su carrera política. Sus miembros ganaron grandes mayorías en cada elección, y el partido controlaba casi todos los puestos de elección popular. Pero debajo de este éxito había una profunda debilidad: para muchos políticos locales y votantes, la identificación con el KMT era una decisión puramente instrumental. Sentían muy poca lealtad o aprecio por él; al contrario, se identificaban primordialmente con sus facciones. En un choque de intereses entre el partido y la facción, siempre se adherían a esta última.

Desafortunadamente para el KMT, este tipo de conflicto de intereses se fue construyendo dentro del sistema electoral. Mientras que las elecciones VUNT le permitían apaciguar a las facciones en cada distrito, las elecciones para cargos ejecutivos, que imponían el sistema según el

cual el ganador se lo lleva todo, contraponía unas facciones a otras. El KMT desarrolló mecanismos para controlar esta competencia: en la mayoría de los distritos, por ejemplo, la nominación para el cargo de alcalde se alternaba entre facciones. Mientras la facción no desafiara al partido dominante, tendría su turno. Sin embargo, las facciones constantemente luchaban para conseguir pequeñas ventajas, aprovechando la más mínima oportunidad de ganarle terreno a un rival. Esto también implicaba que, incluso en el sistema VUNT, si el partido dominante no podía garantizar el éxito de sus nominados, éstos tendrían la tentación de violar la estrategia acordada para obtener votos en otros territorios. Así, la aparición de una oposición política significativa en los años setenta tuvo un efecto profundamente desestabilizador que afectó a la maquinaria política del KMT.

LA COMPETENCIA ELECTORAL POR PARTE DE UNA OPOSICIÓN FORMIDABLE: LA AMENAZA DEL DANGWAI

Antes de describir cómo la maquinaria electoral favoreció a la oposición en contra del KMT, vamos a examinar brevemente la dinámica de las elecciones en la transición prolongada de Taiwán. En primer lugar, la combinación de elecciones periódicas y la adoctrinación de la población en el ideario de Sun Yat-sen hizo que los taiwaneses fueran socializados y esperaran un sistema político mínimamente democrático. Por tanto, era fácil que la oposición atrajera apoyo hacia sus posiciones, especialmente en los primeros años, cuando aparecía casi todo el tiempo abogando por el ejercicio de los derechos prometidos en la Constitución de la República de China. En segundo lugar, el sistema electoral ofrecía a los activistas de la oposición una entrada en el sistema político. Aunque los

candidatos que no pertenecían al KMT enfrentaban grandes obstáculos, cientos de ellos fueron elegidos, incluso en los años cincuenta y sesenta. El sistema VUNT funcionó a favor de la oposición, porque los candidatos de ésta no necesitaban la mayoría de los votos para ser elegidos en gran parte de las elecciones; a menudo podían ganar con menos de 20%. Este tecnicismo aumentó de manera significativa las posibilidades de los candidatos del Dangwai.

La composición de la oposición también fue importante. Ayudó a que aumentara su popularidad en los años setenta y ochenta, pero posteriormente también le hizo daño. En su contribución a este volumen, Eisenstadt identifica tres tipos de activistas de oposición en las transiciones prolongadas: los que buscan la transición, los que buscan patronazgo y los radicales antirrégimen. En Taiwán, los tres tipos trabajaban conjuntamente en el movimiento Dangwai y en su sucesor, el Partido Democrático Progresista. Al principio, los esfuerzos conjuntos reforzaron el movimiento, pero, con el tiempo, las contradicciones entre ellos llevaron a conflictos internos y a decisiones contraproducentes. Las divisiones entre ellos se correspondían con las principales facciones dentro del PDP. La facción Formosa estaba constituida fundamentalmente por activistas que buscaban la transición a la democracia, junto con algunos que andaban en busca de patronazgo. La facción Nueva Ola incluía activistas que buscaban la transición y activistas a favor del cambio de régimen.

La mayoría de los militantes del Dangwai buscaban la transición a la democracia. Entre éstos se incluían líderes de movimientos sociales –sindicales, de organizaciones de consumidores, del medio ambiente y feministas–, así como escritores, editores y directores de publicaciones disidentes. También había abogados e intelectuales en el movimiento, así como unos cuantos políticos con cargos de elección popular que no pertenecían al KMT. Los moti-

vaba primordialmente su deseo de democratizar Taiwán. Los que buscaban el patronazgo en la oposición eran principalmente políticos que dejaban el KMT porque no recibían las nominaciones ni los beneficios que buscaban. Estos individuos aceptaban la agenda a favor de la transición como un movimiento estratégico, pero, cuando sus intereses personales entraban en conflicto con ella, normalmente perseguían sus propios fines. El número de activistas en busca de patronazgo en el interior del PDP aumentó conforme aumentó su éxito electoral.⁴

Al principio, había muy pocos activistas a favor del cambio de régimen en el Dangwai. Antes de los noventa, el objetivo de la oposición era usar las reformas democráticas para derrotar al KMT a través del proceso electoral. Sus demandas se enfocaban en la democratización de Taiwán dentro del marco constitucional de la República de China. La alternativa a esta visión venía de los que abogaban por la independencia de Taiwán. Estos activistas querían abandonar completamente el concepto de la República de China y reinventar a Taiwán como un Estado independiente bajo una nueva constitución. Desde los años sesenta y hasta los años ochenta, el gobierno del KMT arrestó y encarceló a independentistas; el apoyo abierto a la independencia sólo se permitía a los exiliados que vivían en los Estados Unidos, Japón y Europa.

⁴ Un ejemplo reciente de la búsqueda de patronazgo dentro del PDP es la decisión de algunos de sus miembros en la Asamblea Nacional de apoyar una extensión del poder y duración de este cuerpo, a pesar de la visión del propio partido de que el objetivo principal de sus diputados debería ser su abolición. Un ejemplo previo es la tendencia de los concejales en los ayuntamientos controlados por el PDP (especialmente en el ayuntamiento de Kaohsiung, donde ha sido gobierno por más de 20 años) de establecer relaciones clientelares con los ejecutivos del mismo.

A principios de los noventa, los independentistas comenzaron a regresar a Taiwán, donde hicieron causa común con los de la isla.⁵ Muchos eran famosos, admirados por sus enfrentamientos con el KMT. Pronto hicieron sentir su presencia en las elecciones. El sistema VUNT funcionaba a su favor, porque las posiciones radicales atraían a un número pequeño pero incondicional de votantes —precisamente la combinación con más posibilidades de éxito en las elecciones del sistema VUNT. Los activistas a favor de un cambio de régimen presionaban al PDP para que tomase una posición más decidida por la independencia, y en 1991, con su agenda de democratización casi completamente cumplida, el partido accedió a sus demandas. Como Cheng y Hsu argumentaban, "...después de que el KMT prometió una transición democrática en 1986[...] la cuestión de la reforma [...] fue perdiendo gradualmente su utilidad política. Para la movilización electoral, el PDP empezó a acentuar la cuestión de la división étnica".⁶ El resultado de las elecciones para la Asamblea Nacional de 1991 fue desastroso para el PDP. La plataforma independentista movilizó a sus simpatizantes de línea dura, pero atemorizó a los votantes de centro y, por tanto, causó el fracaso electoral de muchos miembros moderados del PDP. El conflicto entre aquellos que buscaban la transición, los que buscaban el patronazgo y los que buscaban el cambio de régimen continuó durante la elección presidencial de 1996, cuando el candidato del PDP, Peng Ming-min, que favorecía la independencia, su-

⁵ Christopher Hughes, *Taiwan and Chinese Nationalism*, Londres, Routledge, 1997, pp. 43-44.

⁶ Cheng Tun-jen y Hsu Yung-ming, "Issue Structure, PDP's Factionalism and Party Realignment", en Hung-mao Tien (ed.), *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition*, Armonk, M.E., Sharpe, 1996, p. 145.

frió una humillante derrota. Desde entonces, los activistas a favor de la transición han dominado el partido, y consiguieron llevarlo a la victoria en la elección presidencial del año 2000.⁷

Los candidatos del Dangwai participaron en las elecciones durante toda la década de los setenta. Sus votos venían principalmente del electorado a favor de la transición, personas que querían expresar su descontento con el KMT o imponer un sistema de contrapesos que controlara al partido dominante. Estos votos de protesta constituían una pequeña porción del electorado. Fue entonces, en las elecciones municipales y provinciales de 1977, cuando la maquinaria electoral del KMT falló lo suficiente como para que el Dangwai consiguiera un avance significativo en sus posiciones.⁸

Durante algún tiempo, el liderazgo nacional del KMT había estado buscando la manera de disminuir la influencia de las facciones locales y mejorar la calidad de los funcionarios electos. En 1977, en vez de cumplir con la tradición de alternar las nominaciones entre las distintas facciones, el partido eligió candidatos con elevadas calificaciones educativas y profesionales, pero sin muchos lazos con aquéllas. Los líderes de las facciones se dieron cuenta de que este movimiento tenía la clara intención de aminorar su influencia en el partido. En el pasado hubieran protestado privadamente, aunque sin recursos como para que sus quejas fueran realmente escuchadas.

⁷ Después de la elección de 1996, algunos de los más fervientes independentistas abandonaron el PDP y formaron el Partido de la Independencia de Taiwán.

⁸ Chen Ming-tong analiza detenidamente las elecciones decisivas de 1977 en su libro *Factional Politics and Taiwan's Political Evolution* (Paixi zhengzhi yu Taiwan zhenzhi bianqian), Taipei, Yuedan Publishing Company, 1995.

Pero, en 1977, los jefes locales enojados tenían una nueva opción: podían castigar al KMT ayudando a los candidatos del Dangwai, ofreciéndoles su apoyo encubierto o declinando movilizar a sus propios votantes a favor de los nominados por el partido en el poder. Los resultados fueron sorprendentes. El Dangwai ganó cuatro alcaldías, mientras que el KMT perdió 21 puestos en la Asamblea Provincial de Taiwán (27% del total), 14 de los cuales fueron para los candidatos de aquél. El KMT nunca ha podido recuperar este bloque. El porcentaje de votos obtenido por él en la Asamblea Provincial fue sólo de 64, el peor en su historia. Posteriormente, el KMT recuperó parte de su voto cuando volvió a nominar a candidatos ligados a las facciones locales, pero 1977 marcó el comienzo del declive del voto a su favor en elecciones a gran escala.

CONCLUSIONES: LAS EQUIVOCACIONES DEL KMT Y LA TRANSICIÓN IRREVERSIBLE DE TAIWÁN

Después de 1977, el KMT volvió a utilizar la estrategia de apoyarse en las facciones locales para movilizar a la mayor parte de los electores a favor suyo.⁹ Pero no pudo revertir el progreso que los candidatos del Dangwai habían logrado. Las elecciones de 1977 transformaron a los candidatos del Dangwai, que pasaron a ser gobernantes. Los puestos que ganaron en 1977 les permitieron demostrar sus capacidades y llegar a un público más amplio. Sus victorias también

⁹ En 1989, el KMT dio otra oportunidad a la estrategia del "buen gobierno", y una vez más las facciones locales huyeron hacia la oposición, propiciando una dolorosa derrota para su partido. Para más detalles, véase Shelley Rigger, "Competing Conceptions of Taiwan's Identity: The Irresolvable Conflict in Cross-strait Relations", *Journal of Contemporary China*, vol. 6, núm. 15, 1997, pp. 307-317.

animaron a sus simpatizantes. El intento del régimen de utilizar la represión para silenciar a la oposición fracasó en 1979. A pesar de los severos castigos impuestos a los enjuiciados en el caso de la revista *Formosa Magazine*, multitud de votantes apoyaron a sus sustitutos en las elecciones de 1980. Los candidatos del Dangwai también mejoraron sus resultados en 1983, lo que les dio el valor para fundar el PDP, a tiempo para presentarse en los comicios nacionales a fines de 1986. En resumen, las victorias del Dangwai en 1977—victorias en las que la propia maquinaria electoral del KMT tuvo un papel muy importante— consiguieron apartar a la oposición de las rutas marginales y encaminarla hacia el centro del ámbito político de Taiwán.

Los críticos del desarrollo político de Taiwán argumentan que su transición a la democracia todavía no ha terminado. Apuntan indicios de que todavía se compra el voto, de casos de corrupción y de utilización claramente inequitativa de los recursos políticos como evidencia de que la maquinaria electoral del KMT aún está viva y funcionando. Pero la transición prolongada de Taiwán tiene tanto logros como limitaciones. Quizá su logro más importante sea la revisión de las instituciones políticas del país. La isla ya no está bajo la ley marcial, con sus elecciones nacionales y libertades civiles suspendidas indefinidamente. Taiwán es hoy una democracia constitucional, con una legislatura que funciona, un presidente elegido por el pueblo y un sistema judicial cada vez más independiente. Además, el KMT ha sufrido una reforma en su interior, aunque no en la misma extensión que el gobierno de la República de China. Ya no hay una minoría étnica que domine el liderazgo del partido, y su proceso de selección de candidatos, aunque no es completamente democrático, es mucho más abierto y transparente. Su grupo parlamentario ya no se comporta como un simple sello que aprueba todas las decisiones del Ejecutivo. Taiwán también tiene lo que Barkan

llama "secciones controladas por la oposición", pues más de 70% de los taiwaneses viven en ayuntamientos y ciudades gobernados por el PDP. En mayo de 2000, un miembro del PDP fue investido presidente, un paso importante —aunque aún falten otros— para llegar a una completa alternancia en el poder. Finalmente, las normas y valores democráticos han echado raíces en Taiwán. Sus ciudadanos esperan el uso de procedimientos democráticos para el proceso de toma de decisiones en muchas de las áreas de la vida política. Están cada vez más decididos a hacer prevalecer el Estado de derecho.

En cuanto a las limitaciones que caracterizan la transición prolongada de Taiwán, las ventajas sistémicas de que el KMT se ha venido aprovechando durante varias décadas como partido dominante, han demostrado ser bastante resistentes al cambio. Sin la división del KMT en 2000, el PDP todavía estaría luchando por consolidarse en el ámbito nacional; su porcentaje de votos en las elecciones nacionales rondó el 30-35. El progreso de la oposición ha sido bloqueado por sus propias debilidades internas (incluyendo su asociación con la idea, aún impopular, de la independencia de Taiwán) y por la enorme ventaja del KMT.

Pero así como las rupturas dentro de la maquinaria del KMT dieron una ventaja a los candidatos del Dangwai en los años setenta y ochenta, la división del partido dominante en 2000 propició que Chen Shui-bian llegase a la presidencia con un estrecho margen de votos. El uso continuo por parte del KMT de sus redes de patronazgo y corrupción para mantener su mayoría, provocó que esa corrupción lo permeara. La combinación de las divisiones internas del KMT y el amplio descontento popular con la corrupción fueron los factores que permitieron que los candidatos prorreforma del PDP pudieran superar la gran cantidad de obstáculos en contra de la alternancia, al menos en el Poder Ejecutivo.

CONCLUSIONES

Los sistemas políticos democráticos son el resultado de historias particulares, como podemos ver en los ensayos de este libro que nos muestran la diversidad de caminos hacia la democracia. Sin embargo, en toda transición se busca cambiar la distribución del poder. Como afirma Barrington Moore, el desarrollo de una democracia es una lucha larga y ciertamente incompleta para lograr tres objetivos interrelacionados: 1) controlar a los gobernantes, 2) reemplazar leyes arbitrarias con leyes justas y racionales y 3) que la "población subalterna" influya en la elaboración de dichas leyes.¹ De acuerdo con Charles Tilly, la democratización y el establecimiento de los derechos que toda democracia trae consigo fueron el resultado de procesos de negociación entre los gobernantes y los gobernados. Francia e Inglaterra son dos ejemplos polares de la formación de regímenes democráticos. Mientras que Francia siguió un camino de revolución y contrarrevolución, en Inglaterra las diversas reformas electorales, a lo largo del siglo XIX y principios del XX, llevarían al establecimiento de una democracia parlamentaria.

¹ Barrington Moore Jr., *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press, 1966, p. 414.

Los derechos ciudadanos surgieron porque miembros relativamente organizados de la población negociaron con autoridades estatales por varios siglos, negociaron primero sobre los medios de la guerra, después sobre derechos que servirían a sus intereses fuera de la guerra. Esta negociación aumentó las obligaciones de los estados con sus ciudadanos, al ampliar el rango de derechos que estos últimos podían reclamar al Estado, aun más de lo que aumentó la población con derechos ciudadanos.²

Si bien las democratizaciones recientes han seguido sus propios caminos, detrás de ellas hay inevitablemente un proceso de negociación y redistribución del poder, como fue el caso en los países de Europa Occidental. El proceso y los objetivos de la democratización siguen siendo los enunciados por Moore, sin embargo, los actores, "miembros relativamente organizados de la población", no son exactamente los mismos que en el siglo XIX. Como demuestran los ensayos que forman este volumen, los partidos políticos y los movimientos sociales han sido los actores clave en las transiciones de finales del siglo XX. Por esa razón hemos centrado nuestra atención en dichos actores.

En el ámbito teórico, esta obra enfatiza sobre todo el análisis comparativo e histórico. Las comparaciones se hacen tanto entre países³ como a través del tiempo dentro de un solo país,⁴ con lo cual se buscaron elementos que nos

² Charles Tilly, "Where do Rights Come from?", en Theda Skocpol (ed.), *Democracy, Revolution and History*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 1998, p. 57.

³ Véase en este mismo volumen los artículos de Anthony Oberschall, Gretchen Casper, Reynaldo Y. Ortega, Joel D. Barkan y Steven I. Wilkinson.

⁴ Véase en este mismo volumen los artículos de Rafael Segovia, Soledad Loaeza, Jorge Buendía, Carlos Alba, Wayne Cornelius, Junhan Lee, Michael Malley y Shelley Rigger.

permitieran ir más allá de la mera descripción y formular hipótesis de trabajo.

La democracia no es ni un proceso lineal, ni un punto final al que se llega. La historia de América Latina y del mundo está llena de casos en los que sistemas políticos democráticos caen, ya sea por procesos internos, externos o por combinaciones de ambos. Ahora bien, las explicaciones teóricas sobre el surgimiento de las democracias también han sido múltiples. Los teóricos de la modernización argumentaban que los bajos niveles de educación e industrialización explicaban la ausencia de regímenes democráticos en los países en desarrollo. Dicha teoría quedó desacreditada cuando en América del Sur, durante los años sesenta y setenta, en los países con mayor desarrollo industrial y los índices más altos de alfabetización en la región, se establecieron dictaduras militares. Ante el fracaso de la teoría de la modernización se buscó en la cultura política nuevas explicaciones: ya no era la falta de desarrollo económico, sino la falta de valores democráticos y el legado colonial los que explicaban la incapacidad de los países en desarrollo para establecer democracias liberales.⁵

Desde la izquierda, los teóricos de la dependencia argumentaron que no eran los valores, sino el tipo de desarrollo económico y la relación entre el centro capitalista y la periferia lo que determinaba el tipo de régimen político.⁶ Pero nuevamente los acontecimientos históricos se encargaron de refutar el determinismo implícito en dichas teorías. En los años setenta y ochenta, las dictaduras de Europa meridional y América del Sur entraron en cri-

⁵ Gabriel A. Almond y Sydney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

⁶ Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1978.

sis y se instauraron o reinstauraron sistema políticos democráticos. El grupo del Woodrow Wilson Center⁷ buscó explicar este resurgimiento de las democracias en términos de élites y pactos. Para Nancy Bermeo, en su esfuerzo por abandonar el determinismo económico y cultural de enfoques anteriores, O' Donnell *et al.* cayeron en cierto voluntarismo. Paradójicamente, la democracia, el gobierno de las mayorías, debía basarse en el acuerdo de las élites.⁸

En 1970, Dankwart Rustow propuso un modelo dinámico de transición a la democracia, cuyos elementos centrales siguen estando vigentes. De acuerdo con Rustow, el único requisito para el establecimiento de una democracia es la existencia de un Estado-nación; no existe un nivel mínimo de desarrollo económico para establecer una democracia, ya que, históricamente, ha habido tanto dictaduras particularmente ricas, como la Alemania nazi o Kuwait, como democracias muy pobres, por ejemplo, la India, los Estados Unidos a principios del siglo XIX o Suecia en 1890.⁹ Rustow hace tres propuestas centrales en su modelo de génesis de regímenes democráticos: a) la unidad nacional es un ingrediente indispensable para el surgimiento de la democracia, b) la existencia de un conflicto serio, ya que el proceso de democratización se inicia con una lucha política prolongada e inconclusa, en la cual los actores representan fuerzas bien pertrechadas (típicamente clases sociales) y las cuestiones en disputa tienen un significado profundo para dichos grupos (tal

⁷ Véase la colección editada por Guillermo O' Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986.

⁸ Nancy Bermeo, "Rethinking Regime Change", *Comparative Politics*, vol. 22, núm. 3, abril de 1990, pp. 359-377.

⁹ Dankwart A. Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, abril de 1970, p. 352.

lucha puede ser el resultado del surgimiento de una nueva élite que alienta a grupos sociales previamente deprimidos, y sin líderes, a realizar acciones concertadas) y c) se deben adoptar de manera consciente las reglas democráticas, a las cuales tanto los políticos como el electorado habrán de habituarse.¹⁰

Rustow argumenta que cada una de estas etapas tiene su propia lógica y sus actores: la unidad nacional generalmente la llevó a cabo una red de administradores o un grupo de intelectuales nacionalistas. La lucha por la democracia la emprendió un movimiento de masas, tal vez dirigido por disidentes de las clases altas. Un pequeño círculo de hábiles políticos negoció y llegó a los compromisos necesarios para establecer las reglas democráticas en la competencia por el poder y, por último, una variedad de líderes y organizaciones efectuaron la tarea de hacer de la democracia un hábito.¹¹ Aunque Rustow afirma que estas tareas se hacían una a la vez, las historias de las transiciones estudiadas aquí muestran cómo los procesos a veces son simultáneos y es necesario entender dicha simultaneidad, debido a que afecta la estabilidad de los nuevos regímenes democráticos y su capacidad de adaptación.

Las historias divergentes de Yugoslavia, por un lado, en donde la élite autoritaria no consideró viable la estrategia de salida democrática y eligió el nacionalismo para legitimar su posición, y, por otro, Polonia, Hungría y las repúblicas Checa y Eslovaca, en donde las élites comunistas sí encontraron espacios para su desarrollo como partidos políticos, nos hablan de la importancia de lo que Oberschall llama las estrategias de salida y entrada de las nuevas y las viejas élites, y el carácter dual de los movimientos sociales. Una de las contribuciones más impor-

¹⁰ *Ibid.*, pp. 350-360.

¹¹ *Ibid.*, p.361.

tantes de este volumen es que establece un diálogo entre literaturas que se han desarrollado de manera independiente. En este caso, la literatura sobre movimientos sociales y la literatura sobre transiciones a la democracia. Los artículos de Oberschall, Ortega, Wilkinson, Lee y Malley utilizan elementos de ambos enfoques para formular sus hipótesis de trabajo y explicar casos específicos. Este diálogo apenas ha comenzado, pero esperamos que de él surjan más estudios que profundicen en la relación entre los movimientos sociales y los procesos de democratización.

Otro de los puentes que en términos teóricos tienden estos trabajos, es el que se establece entre la literatura acerca de partidos políticos y la literatura acerca de democratización. A diferencia de estudios anteriores, centrados sólo en las élites o en factores estructurales para explicar el cambio político, los trabajos presentados aquí muestran a los partidos como organizaciones complejas, no unitarias, que vinculan a las élites con la población y median en la relación entre el Estado y la sociedad. Aquí cabe mencionar los ensayos de Segovia, Loaeza, Alba, Cornelius, Ortega, Wilkinson y Rigger. En todos ellos, los partidos tanto en el gobierno como en la oposición son actores centrales y variables independientes, que en buena medida ayudan a explicar lo mismo la velocidad de las transiciones que su resultado, en términos del éxito o fracaso en el surgimiento de regímenes democráticos. Los partidos no sólo son reflejo de la estructura de clases o las divisiones étnicas, sino también, como argumenta Sartori, son organizaciones capaces de acotar las divisiones a favor del consenso y la estabilidad de los nuevos regímenes, así como de profundizarlas provocando el conflicto y la ruptura.¹²

¹² Giovanni Sartori, "The Sociology of Parties: a Critical Review", en Peter Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp. 150-182.

Es posible encontrar importantes similitudes en la acción de los partidos que encabezaron o dirigieron sistemas autoritarios, como el PRI en México y el Kuomintang en Taiwán. En ambos casos, los partidos funcionan como poderosas maquinarias electorales que establecen vínculos clientelares en distintos ámbitos, y que se preocuparon por crear una identidad y un proyecto nacional, el cual les permitió durante muchos años limitar el desarrollo de alternativas organizadas de poder. Przeworski sostiene que, para un cambio de régimen, no basta con que los regímenes autoritarios sean considerados ilegítimos, es necesario también que existan alternativas al poder de dichos aparatos.¹³

La construcción de partidos políticos de oposición es un proceso complejo ligado no sólo a las estructuras sociales existentes, sino también a los marcos institucionales. Éste es otro elemento que distingue a los ensayos de la presente obra de otros anteriores, igualmente dedicados a las transiciones. Como sostienen Segovia, Cornelius, Ortega, Rigger y Malley, el tipo de organización política y los sistemas electorales influyen de manera decisiva sobre la competencia política y el tipo de transición. Por ejemplo, en México, el hecho de que exista un sistema presidencial federal, con un sistema electoral de mayoría relativa para elegir al presidente, y un sistema electoral mixto para la elección del Congreso, ha tenido implicaciones muy importantes para la velocidad y el tipo de cambio político que experimenta el país.

¹³ Adam Przeworski, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press, pp. 47-63.

A diferencia de los sistemas parlamentarios de representación proporcional, los cuales permiten la creación de coaliciones de gobierno, en los sistemas presidenciales la lucha por la presidencia es un juego de suma cero; lo que uno gana, los otros partidos lo pierden; más aún, en el sistema mexicano, donde los electores tienen que arriesgarlo todo en una sola elección, no es posible, como sí ocurre en los sistemas presidenciales con sistemas electorales de doble vuelta, que los votantes preseleccionen a los candidatos en una primera ronda y, más tarde, en la segunda, al partido que debe gobernar. Según Sartori,

alguna forma de doble ronda electoral puede aplicarse sin fricciones incluso a medios fuertemente polarizados. Indudablemente, un sistema electoral que castiga —como lo hace la doble ronda electoral— a los partidos más distantes, es decir a los más izquierdistas y a los más derechistas, es claramente un sistema que ante todo facilita la gobernabilidad en condiciones adversas, lo que no es un mérito pequeño.¹⁴

Tanto Loaeza como Buendía hablan de la importancia del cálculo del riesgo por parte de los actores políticos en las transiciones. El riesgo es mayor en un sistema presidencial como el de México. Es muy probable que, dado el multipartidismo mexicano, los presidentes no cuenten con mayorías absolutas, lo que significa que la mayor parte de la población no habrá votado en favor del Ejecutivo. Mientras un partido hegemónico como el PRI lograba mayorías absolutas aplastantes, esta situación no representaba un problema para la gobernabilidad del país, pero el nuevo contexto de competencia y multipartidismo hace necesaria otra reforma.

¹⁴ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 85.

De los análisis de Barkan, Lee y Covarrubias se desprende que aún hoy, a pesar de la hegemonía de la doctrina democrática, los factores internacionales no siempre favorecen las transiciones a la democracia e incluso en ciertos casos pueden ser un obstáculo para el éxito de las mismas. En el caso mexicano, como afirma Covarrubias, el cambio en el contexto internacional ha influido sobre todo en cuanto a los derechos humanos.

Durante muchos años, importantes politólogos consideraron el caso mexicano como excepcional. Los ensayos de esta colección muestran que, a pesar de las particularidades históricas del país, es posible comprender mejor su problemática desde una perspectiva comparada. Así, la construcción de partidos políticos que representen la diversidad de las sociedades y que sean verdaderas alternativas de gobierno, no es un problema único de México, sino de cualquier país que busca transitar de un régimen autoritario a una democracia.

Los caminos a la democracia son múltiples, pero el objetivo en México, y en muchos países que se encuentran en transición, sigue siendo, parafraseando a Dahl, la construcción de sistemas donde los ciudadanos posean los recursos necesarios para participar en la vida política como iguales, y estén protegidos de la acción arbitraria del Estado.¹⁵

REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTIZ

¹⁵ Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 322.



POST SCRÍPTUM

Las elecciones del 2 de julio de 2000 representan un cambio fundamental en el proceso de transición en México. Después de casi 71 años ganando elecciones, por primera vez en la historia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus antecesores, el Partido de la Revolución Mexicana y el Partido Nacional Revolucionario, su candidato perdió la presidencia de la república. Para algunos autores, como Adam Przeworski, la alternancia es la característica que define a la democracia, pues ésta “es un sistema en donde los partidos pierden las elecciones”.¹ Si siguiéramos dicha definición, México habría finalmente terminado su larga transición a la democracia. Sin embargo, en este libro hemos sostenido una definición más amplia de democracia, considerando cuatro dimensiones: la amplitud de la comunidad política; la igualdad entre los miembros de dicha comunidad en relación con los gobernantes; la fuerza de la consulta colectiva (las elecciones) entre los miembros de la comunidad, con el fin de elegir a los gobernantes, y la protección de los miembros de la comunidad política frente a la acción arbitraria de los agentes gubernamentales. De tal forma que las elecciones son

¹ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991, p. 10.

uno de los elementos centrales que definen la democracia, pero no el único. En otras palabras, las elecciones libres y equitativas son una condición necesaria de la democracia, pero no una condición suficiente.

Eso no significa que se minimice el significado del 2 de julio; definitivamente, dicha elección, como antes la de 1988, representa un hito en el sistema político mexicano. Será necesario un análisis detallado para saber cuáles fueron sus alcances y sus límites. Aquí sólo me propongo analizar someramente sus resultados y esbozar algunas de sus consecuencias inmediatas. El argumento de este post scriptum es doble: en primer lugar, que las elecciones del 2 de julio no sólo han sido las más libres y equitativas de nuestra historia, sino que pueden ser el inicio de un realineamiento crítico. Por realineamiento crítico se entiende "un cambio abrupto y perdurable de los patrones electorales prevalecientes, cambio que se inicia con una elección crítica y que tiene como consecuencia un balance partidista significativamente distinto en el electorado".² El segundo argumento, ligado al anterior, es que, con el realineamiento crítico, el sistema de partidos en México pasaría de un sistema de partido predominante a un sistema de partidos de pluralismo moderado.³

Siguiendo a Sartori, un sistema de partido predominante es aquel en el que la configuración del poder es tal que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternancia, mientras continúa ganando mayorías absolutas.

² Peter F. Nardulli, "The Concept of a Critical Realignment, Electoral Behavior, and Political Change", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 1, marzo de 1995, p. 11.

³ Las categorías de sistemas de partido predominante y sistemas de partido de pluralismo moderado han sido desarrolladas por Giovanni Sartori en *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, vol. 1, capítulos 5, 6 y 9, Cambridge University Press, 1976.

Por el contrario, un sistema de partidos de pluralismo moderado es aquel en el cual 1) no es probable que ningún partido se acerque o mantenga una mayoría absoluta y 2) la fortaleza (o debilidad) de los partidos puede jerarquizarse de acuerdo con su capacidad para formar un gobierno y su potencial capacidad de chantaje.⁴

LAS ELECCIONES DE 1994 Y LA REFORMA ELECTORAL DE 1996 *

Los antecedentes más importantes del 2 de julio son las elecciones federales de 1994 y de 1997. La elección presidencial de 1994 tuvo lugar en medio de una crisis política desatada por la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, que estalló el 1º de enero de 1994, y el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, en marzo del mismo año.

En la contienda de 1994, de los nueve partidos que tenían registro: PRI, Partido de Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Popular Socialista, Partido Demócrata Mexicano y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, sólo cinco lograron mantenerlo (PRI, PAN, PRD, PT y PVEM) y, de éstos, sólo tres, PRI, PAN y PRD, obtuvieron escaños en el Senado.

El candidato presidencial triunfador, Ernesto Zedillo, del PRI, obtuvo 17 181 651 sufragios que representaban 50.13% de los votos válidos, seguido por el candidato del PAN, Diego Fernández de Cevallos, con 9 146 841, es decir 26.69%, y en tercer lugar quedó Cuauhtémoc Cárdenas, del

⁴ *Ibid.*, cap. 5.

PRD, que sumó 5 852 134 votos, 17.07%.⁵ Como argumentan Eric Magar y Juan Molinar: "Si las elecciones del 21 de agosto de 1994 pueden considerarse limpias en su aspecto de procedimiento, no podemos hablar de equidad en la competencia. El ganador contó con recursos que fueron varias veces superiores [a los] de los otros ocho partidos juntos [...] En la campaña presidencial, el PRI declaró haber gastado más de 128 millones de pesos, mientras el PAN gastó casi 32 millones y el PRD 11 millones."⁶

Como consecuencia de esta situación de inequidad en el proceso electoral y ante las demandas de los partidos políticos de oposición y diversos actores sociales, tanto internos como internacionales,⁷ se iniciaron los trabajos para una nueva reforma electoral. Las negociaciones entre los partidos con representantes en el Congreso y el Ejecutivo, representado éste por la Secretaría de Gobernación, comenzaron en 1995 en lo que se llamó la mesa de Barcelona (por celebrarse las reuniones en unas oficinas situadas en la calle del mismo nombre). A pesar de que las enmiendas constitucionales necesarias para la reforma electoral fueron sancionadas por todos esos partidos políticos, finalmente la nueva ley electoral fue aprobada sólo por los diputados del PRI debido a que no se llegó a un acuerdo sobre tres cuestiones centrales: los límites del gasto en las campañas, la distribución de los recursos públicos para los partidos políticos y la formación de coaliciones.

⁵ IFE, Estadística de las elecciones federales de 1994, México, D.F., IFE, 1995, p. 20.

⁶ Eric Magar y Juan Molinar Horcasitas, "Medios de comunicación y democracia," en Jorge Alconcer V., *Elecciones, diálogo y reforma. México 1994*, México, Nuevo Horizonte, 1995, p. 135.

⁷ Para un análisis del papel de los actores internacionales en el proceso de democratización en México, véase, en este mismo volumen, el estudio de Ana Covarrubias, "El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México", pp. 321-370.

De acuerdo con José Woldenbreg *et al.*, los principales resultados de la reforma de 1996 fueron los siguientes:

- 1) La autonomía total de los órganos electorales.
- 2) La protección de los derechos políticos de los ciudadanos alcanza un estatuto y unos instrumentos muy superiores a los del pasado.
- 3) Se instala el control de constitucionalidad de los actos en materia electoral.
- 4) La separación de los temas y la sustancial mejora en los medios del contencioso electoral.
- 5) Se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
- 6) Las condiciones de la competencia mejoran, no sólo porque los recursos materiales y en materia de medios entre los partidos se equiparan, sino porque la autoridad cuenta con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos en las campañas de los partidos.
- 7) Muchos de los acuerdos progresivos en relación con los materiales electorales que hicieron más confiables las elecciones de 1994 fueron incorporados a la legislación, tales como el talón con folio de las boletas electorales y la exhibición de las listas nominales.
- 8) Se ajustan las fórmulas de representación en el Congreso, restando los márgenes de sobre y subrepresentación de los partidos en la Cámara de Diputados.
- 9) Se inyecta un mayor pluralismo a la Cámara Alta mediante la elección de 32 senadores en una lista nacional de representación proporcional.
- 10) Se abre a la competencia electoral la ciudad de México, mediante la elección directa del jefe de gobierno en la capital del país.⁸

⁸ José Woldenberg *et al.*, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 9-10.

LAS ELECCIONES DE 1997

Con esta serie de reformas, el proceso de 1997 tuvo lugar dentro de un marco jurídico y político más libre y equitativo. Aunado a esto, tenemos que los primeros dos años de la administración de Zedillo estuvieron marcados por una profunda crisis económica, con una caída del producto interno bruto por habitante real de 7.8% en 1995,⁹ y un nuevo programa de ajuste. El crecimiento en 1996 fue de 3.7%, pero no se logró recuperar el poder adquisitivo de los salarios ni los niveles de vida.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, más de 30 millones de electores acudieron a las urnas en 1997. Sin embargo, comparada con la elección de 1994, en que votaron más de 35 millones de personas, vemos que en ésta hubo claramente una disminución en la participación, al pasar de 77 a 57%. También, si la comparamos con las elecciones de 1991, tenemos una disminución en el porcentaje de votantes, al pasar de 65 a 57%.

Mientras la participación disminuyó en términos relativos, la competencia, otro de los elementos centrales de la democracia, aumentó decididamente, lo cual generó un nuevo escenario político. En las elecciones para diputados por el principio de mayoría relativa, el PRI obtuvo 11 311 963 votos (38%), el PAN 7 696 197 (25.85%), el PRD 7 436 466 (24.98%), el PVEM 1 105 922 (3.7%) y el PT 749 231 votos (2.52%). Guadalupe Pacheco sostiene que es necesario considerar cuatro factores para explicar el descenso electoral del PRI en 1997:

en primer lugar, desde antes se habían dado ya las reformas institucionales que aseguraban que los votos efectivamente

⁹ Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1999-2000*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, p. 36.

CUADRO 1
Participación electoral en México

Año	Empadronados	Diputados		Senadores		Presidente	
		Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje
1988	38 074 926	18 109 221	47.57	18 112 774	47.75	19 145 012	50.28
1991	36 695 320	23 901 699	65.14	24 103 710	65.68		
1994	45 729 053	35 281 122	77.15	35 304 456	77.20	35 560 216	77.76
1997	52 208 966	29 771 991	57.02	30 167 661	57.78		
2000	59 591 638	37 165 393	62.36	37 259 720	62.52	37 601 618	63.10

Fuente: para 1988-1994, véase Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa*, México, D.F., El Colegio de México, p. 27.

Para los datos de 1997-2000, véase Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx>.

Los porcentajes en este cuadro y en los siguientes se calcularon en relación a la votación total.

se contaran y fueran confiables en los procesos federales; en segundo, el ingreso de nuevos grupos de electores; y en tercero, la existencia de severas fracturas al interior del PRI, aunadas a su tensa relación con la facción gobernante que controlaba el Poder Ejecutivo; en cuarto, la capacidad de los dos principales partidos de oposición para aparecer, *al menos temporalmente*, como una alternativa al PRI: el PAN consiguió estabilizar más o menos la amplia mayoría de electores que activó en 1994 y el PRD logró atraer un mayor número de éstos a partir del último trimestre de 1996.¹⁰

Sin embargo, las elecciones de 2000 demostrarían que la nueva capacidad para presentarse como alternativa, en particular de Acción Nacional, no fue temporal, y que la oposición no sólo estabilizó el número de sus electores sino que logró movilizar a muchos más.

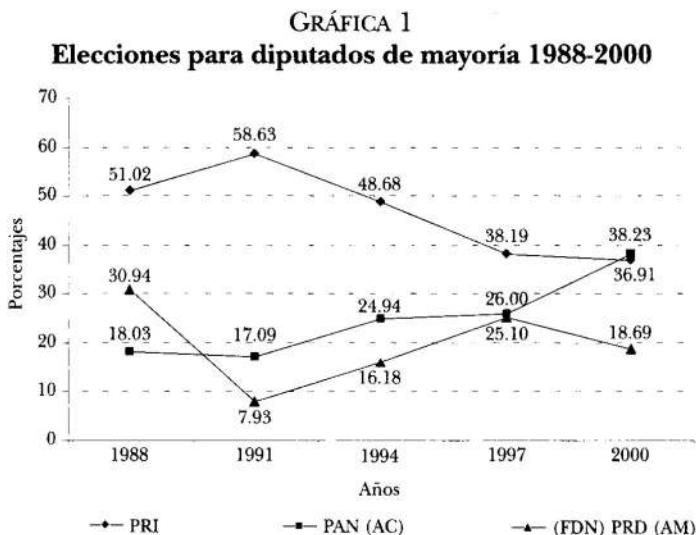
Así, las elecciones de 1997 produjeron, por primera vez en México, un gobierno dividido. El Ejecutivo se mantendría en manos del PRI, mientras que en la Cámara de Diputados ningún partido tendría mayoría. Por tanto, para la aprobación de las leyes habrían de formarse coaliciones dentro del Congreso. Ahora bien, el PRI mantuvo la mayoría en el Senado, lo que le permitía un cierto margen de maniobra.

En las elecciones estatales, que se celebraron también en 1997, el PRI perdió las gubernaturas de Nuevo León, Querétaro y Aguascalientes, que pasaron al PAN, y la capital de la República, en donde el PRD ganó la jefatura de gobierno.

¹⁰ Guadalupe Pacheco, "De la hegemonía a la regionalización electoral: el sistema de partidos en México, 1979-1997", *Estudios Sociológicos*, vol. XVIII, núm. 53, mayo-agosto de 2000, p. 381 (el subrayado es mío).

LOS CAMBIOS EN LAS TENDENCIAS ELECTORALES, 1988-2000

En la siguiente gráfica podemos ver las tendencias electorales de los últimos 12 años; ahí comparamos los resultados de las elecciones federales para diputados de mayoría relativa.



Fuente: la gráfica fue construida con base en cifras de las elecciones para diputados de mayoría relativa del Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx>.

Como es evidente, el PRI logró una importante recuperación en las elecciones de 1991, al obtener más de 58% de los votos; a partir de 1994, la competencia electoral aumenta sustancialmente y el PRI pierde 10% de su votación ese mismo año, y vuelve a perder otro 10% en 1997. Esta tendencia continuó y la elección del 2 de julio significará la primera en la historia electoral del país en que el PRI pasa a ser la segunda fuerza política, con 36.91% de los votos, frente al 38.23% que obtuvo la Alianza por el Cambio (encabezada por Acción Nacional).

En el campo de la oposición, el PAN inicia en 1994 un ascenso electoral importante al pasar de 17.09% en 1991 a 24.94%. Entre 1994 y 1997, Acción Nacional registró importantes triunfos locales que le permitieron consolidar en 1995 su poder en Baja California y Guanajuato, estados en los que había triunfado desde las elecciones para gobernador de 1989 y 1991.¹¹ En 1995, el PAN ganó por primera vez la gubernatura de Jalisco y, en las elecciones del 6 de julio de 1997, obtuvo el triunfo en Nuevo León, Querétaro y Aguascalientes. En suma, para 1997, el PAN gobernaba seis estados de la república y 308 presidencias municipales. Estos estados y municipios le dieron a Acción Nacional una base territorial que sería fundamental en las elecciones del 2 de julio de 2000.

Pero en 1997 la verdadera sorpresa electoral fue el PRD, que pasó de 16.18% de los votos en 1994 a 25.1%. Además, en 1997, por primera vez se eligió al jefe de gobierno de la ciudad de México. El PRD realizó una campaña muy distinta de las que había hecho anteriormente; utilizó los medios masivos de comunicación para lanzar *spots* de radio y televisión con el mensaje de "por una ciudad para todos" y "este 6 de julio cruza el sol". A esta nueva estrategia, se agregó el hecho de que, en el único debate televisivo entre Cuauhtémoc Cárdenas y Alfredo del Mazo, candidatos del PRD y del PRI, respectivamente, al gobierno del Distrito Federal, el primero derrotó al segundo, lo que impulsó aún más su campaña.

Los resultados de 1997 reflejaron un cambio radical en la ciudad de México y el primer gran triunfo electoral del PRD, que no sólo ganó la jefatura de gobierno con 1 861 444

¹¹ El proceso electoral en Guanajuato en 1991 estuvo lleno de irregularidades, frente a las cuales los panistas encabezaron una intensa movilización que provocó la renuncia del gobernador electo priista y la designación, por parte del Congreso local, del panista Carlos Medina Plascencia como gobernador interino de la entidad.

CUADRO 2
Cargos de elección popular, 1994-1997

<i>Cargo</i>	<i>PRI</i>		<i>PAN</i>		<i>PRD</i>		<i>Otros</i>		<i>Total</i>
	1994	1997	1994	1997	1994	1997	1994	1997	
Gobernadores	29 90%	25 78%	3 9%	6 18%	0 0%	1 3%	0 0%	0 0%	32
Senadores	95 74%	77 60%	25 19%	33 25%	7 5%	13 10%	1 7%	2 1.5%	128
Diputados	300 60%	239 47%	119 23%	121 24%	71 14%	125 25%	10 2%	15 3%	500

Fuente: elaboración del autor con datos del Instituto Federal Electoral.

votos, es decir 47.14%, frente a los 990 234 votos del PRI, 25.07%, y 602 297 del PAN, 15.25%, sino que además obtuvo la mayoría absoluta en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al conquistar 1 740 325 votos, 44.20%, contra 907 422 del PRI y 695 270 de Acción Nacional.

De esta forma, las elecciones de 1997 dejaron un nuevo escenario político que se tradujo en la distribución de cargos de elección popular. El control del PRI pasó, en cuanto a los gobiernos estatales, de 90 a 78%, y en lo que se refiere al Senado, de 74 a 60% de los escaños, y lo que fue más importante en términos de la distribución del poder: de contar con 60% de los diputados pasó a sólo 47 por ciento.

Sin embargo, en 1997, el PRI todavía ganó las elecciones para diputados de mayoría relativa en 23 de los 31 estados de la república. El PAN obtuvo triunfos en seis (Baja California, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro) y el PRD en dos (Michoacán y Morelos), además de ganar la elección en el Distrito Federal.

Los recursos

Como sostuve antes, los resultados electorales reflejaban, por un lado, un nuevo marco institucional y nuevas capacidades de los partidos políticos de oposición. Éstos recibieron un impulso decisivo gracias a los nuevos fondos públicos. Mientras que en 1994 dichos fondos representaban sólo 2.6% de lo que los partidos podían gastar, para 1997 significaron 81 por ciento.

El siguiente cuadro nos permite seguir la evolución de los recursos públicos disponibles para los partidos. Como podemos observar, hay una creciente igualdad en términos de los recursos públicos gracias a la nueva fórmula para distribuirlos. El 30% se reparte de manera igualitaria entre los partidos con representación en el Congreso, en

tanto que el 70% restante se distribuye de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido político también representado en el Congreso.

CUADRO 3
Financiamiento público total para los partidos políticos, 1994-1997 (millones de dólares)

<i>Partido</i>	<i>1994</i>	<i>1997</i>	<i>2000</i>
PRI	25.2 53%	136.4 42.4%	95.8 30.3%
PAN	7.5 15%	80.9 25.1%	70.7 22.4%
PRD	4.2 9%	59.7 18.5%	68.7 21.8%
PT	1.4 3%	29 9%	22.1 7%
PVEM	1.4 3%	5.49 1.7%	24.6 7.8%
Otros	8.0 17%	10.6 3.3%	33.8 10.7%
Total	47.7 100%	322.15 100%	315.7 100%

Fuente: Instituto Federal Electoral.

En 1994, el PRI recibió 25.2 millones de dólares, mientras que al PAN se le asignaron 7.5 millones y al PRD sólo 4.2, es decir, el PRI obtuvo 3.4 veces más que el PAN y casi seis veces más que el PRD. Más aún, el PRI contó con el equivalente a más de dos veces del financiamiento de que dispusieron los dos principales partidos de oposición juntos. En 1997, la situación fue distinta: el PRI obtuvo 42% de todo el gasto público, frente al 25% del PAN y el 18.5% del Partido de la Revolución Democrática.

Además de beneficiarse de este cambio en la distribución de los recursos, los partidos también han ido modifi-

cando sus estrategias de inversión de los mismos. Como afirma De Swaan, mientras que en 1994 el PAN destinó 36% de sus recursos a la promoción en prensa, radio y televisión, el PRD gastó en este renglón apenas 2.3%. En 1994, el PRD centró su gasto de campaña en los mítines y giras, más que en los medios de comunicación, pero en 1997 cambió su estrategia, al pasar de ese 2.3% a 40% su inversión en los medios masivos.¹²

Otro de los aspectos de mayor interés es el saber dónde invierten los partidos sus recursos. Como puede verse en el siguiente cuadro, el PAN ha buscado consolidar sus bases de apoyo concentrando sus recursos en los estados y circunscripciones electorales en donde ya hay una larga tradición de voto panista.

Como se muestra en el cuadro 4, el PAN ha concentrado mayores recursos en las circunscripciones I y II, que tradicionalmente le han dado mejores resultados. Asimismo, en 1994,

mientras que el gasto promedio por distrito del PAN se situaba en 17 mil pesos, Baja California presentó un promedio de gasto distrital superior a 76 mil pesos (338% más). De igual manera, Yucatán –segundo lugar en votación obtenida en 1991– ocuparía el segundo lugar en promedio de gasto distrital en 1994, con casi 25 mil pesos por encima del promedio nacional. En 1997 encontraremos una correspondencia similar en Aguascalientes, Baja California y Nuevo León [...] De modo inverso, Campeche, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Tabasco y Veracruz presentan promedios de gasto bajos en 1994, luego de que tres años antes el PAN fracasara en la obtención de más de 7% del voto en cualquiera de estas entidades.¹³

¹² Mony de Swaan, "Radiografía del gasto electoral: estrategias partidistas en campaña", *Este País*, junio de 2000, pp. 15-16.

¹³ *Ibid.*, p. 16.

CUADRO 4
Gasto y voto del PAN por circunscripción plurinominal, 1991-1997
(pesos)

<i>Circunscripción</i>	<i>Voto 1991</i> (%)	<i>Promedio</i> <i>distrital 1994</i>	<i>Voto 1994</i> (%)	<i>Promedio</i> <i>distrital 1997</i>
I	24.0	22 862	30.7	403 552
II	21.2	19 492	28.9	463 982
III	10.0	9 894	18.4	376 348
IV	11.6	17 598	22.9	382 409
V	9.4	13 907	16.9	338 669
Nacional	16.86	17 365	25.01	385 295

Fuente: Mony de Swaan, "Radiografía del gasto electoral: estrategias partidistas en campaña", *Este País*, junio de 2000, p. 16.

En el siguiente cuadro podemos observar que el PRD aplicaba la estrategia de distribuir de manera casi equitativa sus recursos entre los 300 distritos, pero para 1997 cambia dicha estrategia y busca fortalecer su posición en los estados y distritos en donde tiene mayor presencia: Guerrero, Morelos, Tabasco, Michoacán y Campeche.

Por su parte, "el PRI tiende a gastar todo lo que tiene y su único límite es el tope de gasto [véase cuadro 6]. Ahora bien, al momento de decidir dónde invertir su dinero, tiene como objetivo primordial frenar el avance opositor, dejando a un lado aquellas zonas que considera aseguradas [...], los promedios de gasto más altos del PRI se presentan en aquellas circunscripciones en las cuales obtuvo el menor porcentaje de votos".¹⁴

La elección de 2000, siguiendo la tendencia de 1997, se dio en un marco de mayor equidad en la competencia. El PRI obtuvo 95.8 millones de dólares, es decir 30.3% del total, frente a 70.7 millones del PAN (22.4%) y 68.7 millones del PRD (21.8%). Si agregamos los recursos públicos del PVEM a los del PAN, tendríamos que la Alianza por el Cambio casi alcanzó al PRI en cuanto al financiamiento público al recibir 95.2 millones de dólares, esto es 30.2% del total. Por su parte, la Alianza por México (integrada por el PRD y otros cuatro partidos) habría recibido en total 107.8 millones de dólares, aproximadamente 34.1% del financiamiento público. Ahora bien, no sabemos exactamente cuánto dinero ingresó en las campañas a través del financiamiento privado, pero, al parecer, este último favoreció sobre todo a los candidatos del PAN y del PRI. De cualquier forma, este cambio radical hacia una mayor equidad en la distribución de los recursos públicos es un factor central para explicar los resultados del 2 de julio.

¹⁴ *Ibid.*, p. 17.

CUADRO 5
Gasto y voto del PRD por circunscripción plurinominal, 1991-1997
(pesos)

<i>Circunscripción</i>	<i>Voto 1991 (%)</i>	<i>Promedio distrital 1994</i>	<i>Voto 1994 (%)</i>	<i>Promedio distrital 1997</i>
I	5.4	16 406	10.7	309 117
II	3.8	16 348	8.5	305 253
III	7.2	17 701	21.8	353 138
IV	8.7	16 866	16.9	343 474
V	22.1	19 594	29.5	390 934
Nacional	6.79	17 208	15.20	330 378

Fuente: Mony de Swaan, "Radiografía del gasto electoral: estrategias partidistas en campaña", *Este País*, junio de 2000, p. 17.

CUADRO 6
Gasto y voto del PRI por circunscripción plurinominal, 1991-1997
(pesos)

<i>Circunscripción</i>	<i>Voto 1991 (%)</i>	<i>Promedio distrital 1994</i>	<i>Voto 1994 (%)</i>	<i>Promedio distrital 1997</i>
I	62.7	306 111	53.1	665 164
II	65.3	412 454	54.6	668 945
III	73.5	295 057	54.5	669 998
IV	65.7	349 513	52.7	670 000
V	56.7	382 542	47.0	669 991
Nacional	65.69	347 444	53.19	668 945

Fuente: Mony de Swaan, "Radiografía del gasto electoral: estrategias partidistas en campaña", *Este País*, junio de 2000, p. 18.

EL REALINEAMIENTO Y LA ELECCIÓN DEL 2 DE JULIO DE 2000

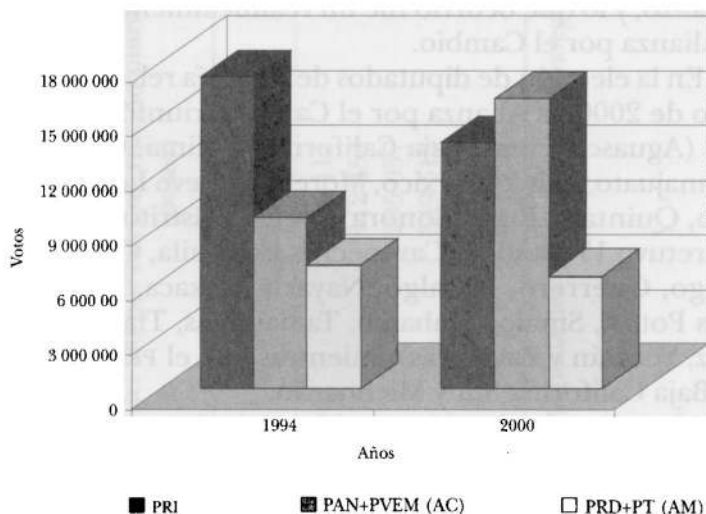
La elección de 1997 apuntaba hacia un debilitamiento creciente del sistema de partido predominante. Por el número de partidos relevantes, México parecía avanzar hacia un sistema de pluralismo moderado; sin embargo, la dirección bipolar de la competencia partidista en 1997, con el PAN a la derecha y el PRD a la izquierda del PRI, que ocupaba el centro político, también hacía posible que se caminara hacia un sistema de pluralismo polarizado o de creciente fragmentación. Como veremos, dicho escenario no se materializó, y lo que ocurrió fue un realineamiento a favor de la Alianza por el Cambio.

En la elección de diputados de mayoría relativa del 2 de julio de 2000, la Alianza por el Cambio triunfó en 12 estados (Aguascalientes, Baja California, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo y Sonora), y en el Distrito Federal. El PRI retuvo 17 estados (Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas), mientras que el PRD sólo ganó en Baja California Sur y Michoacán.

Al analizar la elección presidencial, el proceso de realineamiento es aún más claro. La Alianza por el Cambio triunfó en la capital de la república y en 19 estados (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán). Por su parte, el PRI ganó en 11 estados (Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas) y la Alianza por México sólo triunfó en Michoacán.

Si comparamos la elección presidencial de 1994 con la de 2000, nuestra hipótesis sobre el realineamiento se consolida. En números absolutos, el PRI perdió 3 601 933 votos, mientras que el PAN y el PVEM (que formarían en 2000 la Alianza por el Cambio) aumentaron su votación conjunta en 6 515 182 sufragios. El PRD y el PT (la parte central de la Alianza por México) perdieron 565 476 votos en 2000. La gráfica y el cuadro siguientes ilustran con claridad el proceso de realineamiento.

GRÁFICA 2
Comparación de las elecciones presidenciales 1994-2000



Las pérdidas de votos del PRI, del PRD y del PT, por sí mismas, no nos explican en su totalidad el aumento de los votos del PAN y del PVEM, lo que significa que la Alianza por el Cambio movilizó a una parte importante de los 2 041 402 nuevos votantes (en 1994 votaron 35 560 216 personas, lo que representaba 77% del padrón electoral, y en las elecciones de 2000, 37 601 618, 63%; véase cuadro 1).

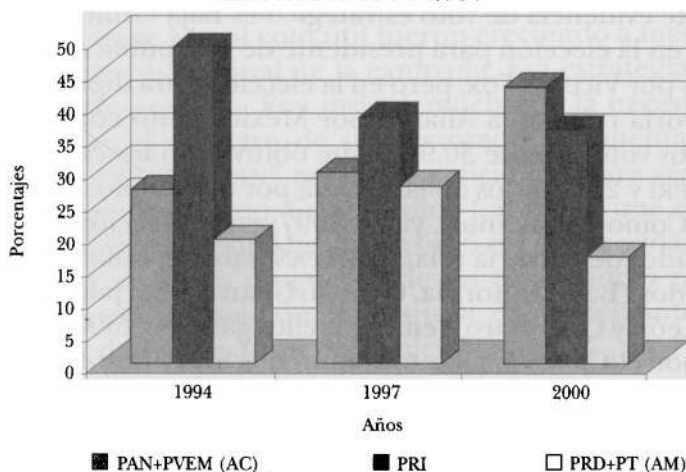
CUADRO 7

	1994	2000	Diferencia
PAN+PVEM (AC)	9 474 154	15 989 636	6 515 182
PRI	17 181 651	13 579 718	-3 601 933
PRD+PT (AM)	6 822 255	6 256 780	-565 476

Fuente: elaboración del autor con datos del Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx>.

Ahora bien, la elección de 1997 fue un antecedente importante del realineamiento del año 2000. En términos porcentuales, el PRI pasó de tener 48.69% de los votos a 38%. Mientras el PAN y PVEM pasaron de 26.85 a 29.56%. Pero en esa elección, como vimos antes, el partido que más creció en términos porcentuales fue el PRD, que avanzó de 16.59 a 24.98%; unidos, el PRD y el PT obtuvieron 27.5% de los votos.

GRÁFICA 3
Elecciones 1994-2000



Fuente: los porcentajes fueron calculados con base en los datos del Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx>.

Si comparamos lo que ocurrió en el estado de Morelos y el Distrito Federal, ganados por el PRD en la elección de 1997, con lo que pasó en la elección de 2000, es claro que un buen número de electores del PRD decidieron votar de manera estratégica a favor de Vicente Fox de la Alianza por el Cambio. En 1997, en Morelos, el PRD ganó la elección federal con 39.07% de los votos frente a 15.44% del PAN y 35.52% del PRI; en la elección de 2000, la Alianza por el Cambio obtuvo 44.31% de los votos, frente a 19.56% de Cuauhtémoc Cárdenas de la Alianza por México y 29.56% de Francisco Labastida del PRI. En el Distrito Federal, también hay evidencia de voto estratégico. En 1997, tanto para la elección de diputados de mayoría relativa como de jefe de gobierno, el PRD triunfó con 44.35% y 48.1% de los votos respectivamente. Pero en 2000, mientras la Alianza por el Cambio ganó la elección presidencial y la elección de diputados de mayoría con 43.65% y 37.16%, el PRD mantuvo la jefatura de gobierno del Distrito Federal, al obtener 1 694 186 votos, es decir, 38.54%. Otro estado en donde existe evidencia de voto estratégico es Baja California Sur; allí, en la elección para presidente de la república, 36.20% votó por Vicente Fox, pero en la elección para diputados de mayoría relativa la Alianza por México ganó con 38.78% de los votos, frente 30.94% que obtuvieron los candidatos del PRI y 25.75% los de la Alianza por el Cambio.

Como vimos antes, ya en 1997, en la elección para diputados de mayoría relativa, el PAN había triunfado en seis estados (Baja California, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro); en todos ellos ganó en 2000 la Alianza por el Cambio, y en todos, menos en Nuevo León, aumentó su porcentaje de votación. Las entidades que el PAN no ganó en 1997, pero que votaron por la Alianza por el Cambio, además de Morelos, el Distrito Federal y Baja California Sur que ya analizamos, fueron: Aguascalientes, Chihuahua, México, Quintana Roo, San Luis Potosí y So-

nora. En todos estos casos es posible argumentar que hubo un traspaso de votos del PRD hacia la Alianza por el Cambio.

Al analizar los cambios en términos de bloques ideológicos, la primera lectura nos diría que, mientras en 1997 hubo un realineamiento hacia la izquierda, en la elección de 2000 el realineamiento fue hacia la derecha. Sin embargo, siguiendo el estudio de Domínguez y McCann sobre el votante mexicano,¹⁵ más que un cambio ideológico, lo que parece haber ocurrido es que, mientras en 1997 los electores percibieron que la oposición de izquierda era una mejor opción frente al partido gobernante, en 2000 la percepción fue la opuesta, es decir, que el bloque de la derecha representada por la Alianza por el Cambio tenía mayores posibilidades de éxito.

Los estrategas electorales de Vicente Fox fundaron su campaña en la idea del cambio, pero entendido como un cambio de régimen, no sólo de partido. La publicidad de la Alianza por el Cambio no planteó la elección como una competencia entre programas distintos, sino como una elección entre el antiguo y el nuevo régimen. Los llamados de Vicente Fox al voto útil fueron creciendo a medida que se acercaba el final de la campaña. Esa estrategia fue a todas luces exitosa. Fox insistió mucho en la necesidad de ampliar el espectro de su electorado argumentando que "los votos del PAN" no serían suficientes para vencer al PRI. Por el contrario, Cuauhtémoc Cárdenas, que encabezaba la Alianza por México, insistió en la necesidad de distinguir entre los programas de los tres grandes partidos, pero ese mensaje simplemente se dirigía a mantener la lealtad de los electores de izquierda.

¹⁵ Jorge I. Domínguez y James McCann, "Shaping Mexico's Political Arena: The Construction of Partisan Cleavages in the 1988 and 1991 National Elections", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 1, marzo de 1995, pp. 35-48.

El PRI, por su parte, intentó presentarse ante los electores como un partido reformado, que esta vez sí buscaría “servir” a la gente. Sin embargo, la forma en como se llevó a cabo la elección primaria en el PRI, en donde uno de los candidatos contó con el apoyo innegable del Ejecutivo Federal, aunada al hecho de que las cifras de la elección primaria fueron infladas,¹⁶ otorgó poca credibilidad al proyecto del “nuevo PRI”. Además, debido a que Francisco Labastida era uno de los colaboradores más cercanos de Zedillo, su capacidad para presentarse como una opción nueva fue muy limitada. Por si esto fuera poco, su equipo de campaña no logró consolidarse y al final, en un esfuerzo de unidad tardío, se convocó a viejos líderes priistas para que apoyaran a Labastida, contradiciendo así el argumento central de la campaña: una renovación dentro del Partido Revolucionario Institucional.

CONCLUSIONES: DEL SISTEMA DE PARTIDO PREDOMINANTE AL PLURALISMO MODERADO

De la elección presidencial de 1994 a la del 2 de julio de 2000, México transitó, en el ámbito nacional, de un sistema de partido predominante (en 1994 el PRI no sólo triunfó en la elección presidencial al obtener 50.13% de los votos válidos sino que además controlaba 90% de las gubernaturas, 74% de los puestos en el Senado y 60% de los cargos en la Cámara de Diputados) hacia un sistema de pluralismo moderado y gobierno dividido. Los siguientes cuadros ilustran el cambio en términos de los cargos de elección popular.

¹⁶ Véase Sam Dillon, “The Mexican Pollsters Challenge Size of Turnout in the Primary”, *The New York Times*, 17 de noviembre de 1999.

CUADRO 8
Cargos de elección popular: 1994

<i>Cargo</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
Gobernadores	29	3	0	0	32
	91%	9%	0%	0%	100%
Senadores	95	25	8	0	128
	74%	20%	6%	0%	100%
Diputados	300	119	71	10	500
	60%	24%	14%	2%	100%

CUADRO 9
Cargos de elección popular: 1997

<i>Cargo</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
Gobernadores	25	6	1	0	32
	78%	19%	3%	0%	100%
Senadores	77	33	13	5	128
	60%	26%	10%	4%	100%
Diputados	239	121	125	15	500
	48%	24%	25%	3%	100%

CUADRO 10
Cargos de elección popular: 2000

<i>Cargo</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
Gobernadores	19	7	4	2*	32
	59%	22%	13%	6%	100%
Senadores	60	46	16	6	128
	47%	36%	13%	5%	100%
Diputados	211	207	50	32	500
	42.2%	41.4%	10%	6.4%	100%

Fuente: los cuadros 8-10 fueron elaborados por el autor con datos del Instituto Federal Electoral.

* Antonio Echevarría Domínguez, gobernador de Nayarit fue apoyado por una coalición de partidos (PAN-PRD-PT y Partido de la Revolución Socialista PRS) y Pablo Salazar Mendiguchía, gobernador de Chiapas, recibió el apoyo de la "Alianza por Chiapas" constituida por: PRD-PAN-PT y PVEM.

El PAN ha dejado de ser el partido de la oposición y ahora será el responsable del gobierno federal. Del éxito de su administración dependerá su capacidad para consolidarse como nuevo partido gobernante. Sin embargo, en este momento, el PAN sólo controla siete gobiernos estatales frente a 19 del PRI. Además, en el Congreso, la fracción parlamentaria del PAN es una minoría con 46 senadores (36%) y 207 diputados (41%). Es evidente que, para gobernar, el presidente Fox tendrá que buscar alianzas, aunque sean temporales, con diputados y senadores del PRI o del Partido de la Revolución Democrática.

Para el PRD, el reto es enorme. Sus bases de apoyo se concentran en los estados que gobierna, e incluso ahí perdió terreno frente a las otras fuerzas políticas. En términos nacionales, en 1997 el PRD tenía 25% de los diputados, hoy tiene sólo 10%. Esto se debe en parte a que la coalición que formó fragmentó su representación nacional.

Ahora bien, si en el ámbito nacional podemos argumentar que el realineamiento crítico de 2000 fortaleció un sistema de pluralismo moderado con tres partidos relevantes, en el ámbito estatal el sistema se presenta como un sistema con tendencias tanto bipartidistas como tripartidistas regionales. Sin embargo, los actores del bipartidismo estatal cambian; mientras que en 16 estados (Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán) la competencia es entre el PRI y el PAN, en un estado, Guerrero, la competencia se centra en el PRI y el PRD. Finalmente, en 14 estados (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Morelos, México, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas) y en el Distrito Federal hubo una competencia tripartidista.¹⁷

¹⁷ He considerado que aquellos estados en donde la votación con-

La consolidación de un sistema de partidos de pluralismo moderado en México dependerá de dos elementos centrales: en primer lugar, de la evolución de los partidos políticos relevantes. Así, el PAN tendrá que demostrar que es un partido capaz de gobernar en el ámbito nacional aun bajo el complicado escenario de un gobierno dividido. El PRD tendrá que adecuar su programa político a una nueva realidad en donde su lucha no puede estar centrada en "la eliminación del régimen de partido de Estado",¹⁸ puesto que el PRI ha dejado de ser el partido en el gobierno. La transformación del PRD en un partido socialdemócrata moderno es una posibilidad, pero para ello requiere de un enorme trabajo de construcción institucional y de fortalecimiento de su presencia territorial. El resultado del 2 de julio obliga al PRI a aprender a ser un partido de oposición. Las corrientes en su interior son múltiples, pero tiene un enorme capital político al controlar más de 50% de los gobiernos estatales; además, cuenta con los grupos parlamentarios más grandes tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, lo que lo convierte en un partido indispensable para la gobernabilidad. Sin embargo, más que poder, le hace falta un proyecto y un liderazgo que logre darle coherencia y un nuevo rumbo. Su reto es mayor porque sus élites tecnocráticas han quedado desacreditadas y, lo que es más grave, vencidas políticamente el 2 de julio, mientras que sus políticos tradicionales no presentan más proyecto que intentar reconstruir

junta de los dos principales partidos (en la elección de diputados federales por el principio de mayoría) representa 80% o más de los votos tienen tendencias al bipartidismo, mientras que aquellos en donde la votación de los dos principales partidos no llega a dicho porcentaje tienen tendencias al tripartidismo.

¹⁸ Comité Ejecutivo Nacional del PRD, *Declaración de principios y programa de la revolución democrática*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 1993, p. viii.

un sistema que reproduce, en el ámbito local, la política derrotada a escala nacional. Por tanto, el peligro de la fragmentación en el PRI es evidente.

En segundo lugar, y esto complica aún más nuestro escenario político, lo que ocurra fuera del ámbito partidista, en particular con los grupos anti-sistémicos como el EZLN y el Ejército Popular Revolucionario, puede producir una mayor fragmentación de la izquierda. Sin embargo, las recientes elecciones en Chiapas, en donde la alianza entre el PRD y el PAN dio como resultado el triunfo del candidato opositor, Pablo Salazar Mendiguchía, aumentan las posibilidades de una solución pacífica del conflicto en Chiapas, que, en definitiva, sigue siendo un tema pendiente en la construcción de nuestro sistema democrático. En síntesis, en México, como en los otros países analizados en este volumen, la acción y las estrategias de los partidos y los movimientos sociales seguirán determinando el camino de nuestra democracia.

REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTIZ

BIBLIOGRAFÍA

- Acker, Allison, *Honduras: The Making of a Banana Republic*, Boston, South End Press, 1988.
- Adell, Ramón, "Madrid: capital de manifestaciones", *Alfoz*, núms. 74-75, Madrid, CIDUR, 1991, pp. 103-114.
- , "El estudio de la movilización, como indicador de participación sociopolítica: parámetros analíticos y significado", VI Congreso Español de Sociología, La Coruña, España, septiembre de 1998, 29 pp., manuscrito.
- Aguayo, Sergio, "1986: el creciente interés por México en Estados Unidos", en Gerardo Bueno (comp.), *México-Estados Unidos 1986*, México, El Colegio de México, 1989, pp. 99-123.
- , *1968: los archivos de la violencia*, México, Grijalbo, 1998.
- Agüero, Felipe, *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.
- , "Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America", *Mershon International Studies Review*, vol. 42, 1998, pp. 383-404.
- Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988.
- Aguilar Zínser, Adolfo, *Vamos a ganar: la pugna de Cuauhtémoc Cárdenas por el poder*, México, Océano Editores, 1995.
- Ahamed, Emajuddin y D.R.J.A. Nazneen, "Islam in Bangladesh: Revivalism or Power Politics", *Asian Survey*, vol. 30, agosto de 1990, pp. 795-808.
- Ahmad, Feroz, *The Making of Modern Turkey*, Nueva York, Routledge, 1993.

- Alam, Shahid, *Community Organizations and Urban Development: A Study of Selected Urban Settlements in Karachi*, Karachi, NGO Resource Center-Aga Khan Foundation, 1996.
- Alba Vega, Carlos, "La Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior: un caso de cooperación entre el sector público y el privado en México", en Óscar Muñoz (ed.), *Estado, empresarios, instituciones: estrategias para la transformación productiva*, Santiago de Chile, CEPAL-CIEPLAN, 1996, pp. 141-165.
- , "¿Una alternancia sin alternativa?", en Rafael Loyola (coord.), *La disputa del reino: las elecciones para gobernador en México 1992*, México, FLACSO-Juan Pablos Editores-UNAM, 1997, pp. 347-410.
- , Ignacio Chávez de la Lama y Lilia Eréndira Sánchez, *Liderazgo y reorganización de las empresas mexicanas: una perspectiva comparada*, México, Coparmex-El Colegio de México-Fundación Konrad Adenauer, 1997.
- Alcázar, Marco Antonio, *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México, 1970, "Jornadas" 66.
- Almond, Gabriel A. y Sydney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- Alonso, Jorge, "Micropolítica electoral", en Pablo González Casanova (ed.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- Álvarez, Michael R., José Antonio Cheibub, Fernando Limongi y Adam Przeworski, "Classifying Political Regimes", *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, 1996, pp. 3-36.
- , *Information and Elections*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.
- Álvarez de Vicencio, María Elena, *Municipio y democracia. Tesis y prácticas de gobierno del Partido Acción Nacional*, México, Epessa, 1995.
- Amin, Tahir, "Pakistan in 1993: Some Dramatic Changes", *Asian Survey*, vol. 34, febrero de 1994, pp. 191-199.
- Anderson, Benedict, "Last Days of Indonesia's Suharto?", *Southeast Asia Chronicle*, julio-agosto de 1978.

- Anónimo, "Under Representation of the People of Sind in Federal Services", en Kalim Bahadur y Uma Singh (eds.), *Pakistan: Transition to Democracy*, Nueva Delhi, Patriot, 1989, pp. 185-209.
- Aquino, Belinda A., "The Philippines: End of an Era", *Current History*, vol. 85, 1986, pp. 155-158 y 184-185.
- Arillo, Cecilio T., *Breakaway: The Inside Story of the Four-Day Revolution in the Philippines*, Manila, CTA and Associates, 1986.
- Arrieta Munguía, Judith, "La política exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno de 1995-1996, pp. 123-148.
- Arriola, Carlos, "La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones", *Foro Internacional*, vol. 37, núm. 4 (150), pp. 634-660.
- Arvide, Isabel, "Una noche en el aviario con Mario", *Milenio*, México, 13 de febrero de 2000.
- Ascher, William, "From Oil to Timber: The Political Economy of Off-Budget Development Financing in Indonesia", *Indonesia*, vol. 65, abril de 1998, pp. 37-61.
- Aspinall, Edward, "The Broadening Base of Political Opposition in Indonesia", en Garry Rodan (ed.), *Political Oppositions in Industrialising Asia*, Londres, Routledge, 1996, pp. 215-240.
- Avendaño Villafuerte, Elia, *La reforma del Estado y la transición a la democracia: repercusiones jurídicas del caso Chiapas*, tesis de doctorado, Facultad de Derecho-UNAM, 1998.
- Aziz Nassif, Alberto, *Chihuahua: historia de una alternativa*, México, La Jornada-CIESAS, 1994.
- Bagley, Bruce M., "La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: la década de los ochenta", en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (eds.), *México-Estados Unidos 1987*, México, El Colegio de México, 1989, pp. 45-67.
- Baloyra, Enrique A. (ed.), *Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone: Comparing New Democracies*, Boulder, Westview Press, 1987.
- Banks, Arthur S. (ed.), *Political Handbook of the World 1991*, Binghamton, CSA Publications, 1991.
- Barnes, William, "Rereading the Nicaraguan Pre-Election Polls", en V. Castro y G. Prevost (eds.), *The 1990 Elections in Nicaragua*

- gua and their Aftermath*, Lanham, Rowman and Littlefield, 1992, pp. 41-128.
- Bartels, Larry M., "Issue Voting under Uncertainty: An Empirical Test", *American Journal of Political Science*, vol. 30, 1986, pp. 709-778.
- Bashiriyeh, Hossein, *The State and Revolution in Iran*, Nueva York, St. Martin's Press, 1984.
- Baxter, Craig, "Bangladesh: A Parliamentary Democracy, if They Can Keep It", *Current History*, vol. 91, marzo de 1992, pp. 132-136.
- Bayart, Jean-Francois, *The State in Africa: The Politics of the Belly*, Londres y Nueva York, Longmans, 1993.
- Benítez Manaut, Raúl, "La ONU en México: elecciones presidenciales de 1994", *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 3 (145), julio-septiembre de 1996, pp. 533-565.
- Bermeo, Nancy, *The Revolution within the Revolution*, Princeton, Princeton University Press, 1986.
- , "Rethinking Regime Change", *Comparative Politics*, vol. 22, núm. 3, 1990, pp. 359-377.
- , "Democracy and the Lessons of Dictatorship", *Comparative Politics*, vol. 24, abril de 1992, pp. 273-291.
- , "Myths of Moderation: Confrontation and Conflict during Democratic Transitions", *Comparative Politics*, vol. 29, abril de 1997, pp. 305-322.
- Bertrand, Jacques, "False Starts, Succession Crises, and Regime Transition: Flirting with Openness in Indonesia", *Pacific Affairs*, vol. 69, otoño de 1996, pp. 319-340.
- , "Business as Usual in Suharto's Indonesia", *Asian Survey*, vol. 37, mayo de 1997, pp. 441-452.
- Biello, Suzanne, "La prensa extranjera y las elecciones en Chihuahua, julio de 1986", en Gerardo Bueno (comp.), *México-Estados Unidos 1986*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 157-169.
- Bird, Judith, "Indonesia in 1997: The Tinderbox Year", *Asian Survey*, vol. 38, 2 de noviembre de 1998, pp. 168-176.
- Blasier, Cole, "The United States and Democracy in Latin America", en James M. Malloy y Mitchell A. Seligson (eds.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin Amer-*

- ica, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987, pp. 219-233.
- Bonner, Raymond, *Waltzing with a Dictator*, Nueva York, Times Books, 1987.
- Brachet-Márquez, Viviane, *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996.
- Brady, Henry E. y S. Ansolahbere, "The Nature of Utility Functions in Mass Publics", *American Political Science Review*, vol. 83, núm. 1, 1989, pp. 143-163.
- Bratton, Michael y Nicholas van de Walle, "Popular Protest and Political Reform in Africa", *Comparative Politics*, vol. 24, 1992, pp. 419-442.
- , "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa", *World Politics*, vol. 46, 1994, pp. 453-489.
- , "Deciphering Africa's Divergent Transitions", *Political Scientific Quarterly*, vol. 112, 1997, pp. 67-93.
- , *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- Bresnan, John, *Managing Indonesia: The Modern Political Economy*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.
- Brinton, Crane, *The Anatomy of Revolution*, Nueva York, Vintage, 1952.
- Bruhn, Kathleen, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997.
- Bruinessen, Martin van, "The 28th Congress of the Nahdlatul Ulama: Power Struggle and Social Concerns", en Greg Barton y Greg Fealy (eds.), *Nahdlatul Ulama, Traditional Islam and Modernity in Indonesia*, Clayton, Monash Asia Institute, 1996, pp. 139-162.
- Buendía Laredo, Jorge, *Autoritarismo y participación empresarial: la Confederación Patronal de la República Mexicana, 1970-1988*, tesis de licenciatura en relaciones internacionales, México, Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México, 1989.
- , "Economics, Presidential Approval and Party Choice in Mexico: The Presidential Elections", Conferencia de la Aso-

- ciación de Estudios Latinoamericanos, Washington, D.C., 1995, manuscrito.
- , "Incertidumbre y comportamiento electoral en transiciones a la democracia", *Política y Gobierno*, segundo semestre de 1997, pp. 347-375.
- Bunce, Valerie, "The Political Economy of Post-Socialism", *Slavic Review*, vol. 58, invierno de 1999, pp. 756-793.
- y Maria Csanádi, "Uncertainty in the Transition: Post-Communism in Hungary", *Eastern European Politics and Societies*, vol. 7, núm. 2, 1993, pp. 240-275.
- Burkhart, Ross E. y Michael S. Lewis-Beck, "Comparative Democracy: The Economic Development Thesis", *American Political Science Review*, vol. 88, 1994, pp. 903-910.
- Burton, Michael, Richard Gunther y John Higley, "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes", en John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 1-37.
- Butler, David, Ashok Lahiri y Prannoy Roy, *India Decides: Elections 1952-1995*, Nueva Delhi, Books and Things, 1995.
- Calinescu Matei y Vladimir Tismaneanu, "The 1989 Revolution and Romania's Future", *Problems of Communism*, vol. 40, 1991, pp. 42-59.
- Camacho, Manuel, "El poder: Estado o 'feudos' políticos", en Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México, *La vida política en México, 1970-1973*, México, El Colegio de México, 1974, pp. 77-99.
- Cameron, Maxwell, "Rational Resignations: Coalition Building in Peru and the Philippines", *Comparative Political Studies*, vol. 25, 1992, pp. 229-250.
- Cárdenas, Cuauhtémoc, "Discurso, segunda intervención del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en la sesión vespertina de la mesa uno", Tercer Congreso Nacional del Partido de la Revolución Democrática, 25 de agosto de 1995, Oaxtepec, Morelos, manuscrito.
- Cardoso, Fernando Henrique, "Entrepreneurs and the Transition Process: The Brazilian Case", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transi-*

- tions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 137-153.
- y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1978.
- Carothers, Thomas, *In the Name of Democracy*, Berkeley, University of California Press, 1991.
- Carr, Barry, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Era, 1996.
- Carr, Raymond, "El fracaso del almirante", en Santos Juliá, Joaquín Prieto y Javier Pradera (coords.), *Memoria de la transición*, Madrid, Taurus, 1996, pp. 32-35.
- Carroll, Lucy, "Nizam-I-Islam: Processes and Conflicts in Pakistan's Programme of Islamisation, with Special Reference to the Position of Women", *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 20, marzo de 1982, pp. 57-95.
- The Carter Center, "Carter Center to Monitor Mexican Elections", 20 de junio de 2000, <http://www.cartercenter.org>.
- , "Remarks by President Jimmy Carter and Former Bolivia President Sánchez de Lozada on Behalf of The Carter Center Delegation to the 2000 Mexico Elections", Hotel María Isabel Sheraton, ciudad de México, 3 de julio de 2000, [conferencia de prensa] <http://www.cartercenter.org>.
- Carton de Grammont, Hubert, *Los empresarios agrícolas y el estado de Sinaloa, 1893-1984*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1990.
- Casanova, José, "Las enseñanzas de la transición a la democracia española", *Ayer*, vol. 15, 1994, pp. 15-54.
- Casper, Gretchen, *Fragile Democracies: The Legacies of Authoritarian Rule*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1995.
- y Michelle M. Taylor, *Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1996.
- Centeno, Miguel Ángel, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in México*, segunda edición, University Park, Penna, Pennsylvania State University Press, 1997.
- Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez, *Manual para observadores internacionales de derechos humanos*, <http://gdomain.com/Flyingmind.Com/plataforma/docs/manuales/doc3.html>.

- CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1999-2000*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000.
- Cinta Martínez, Alberto Emiliano, *Incertidumbre y toma de decisiones electorales en México: resultados de una encuesta nacional sobre intenciones de voto*, tesis de licenciatura, Departamento de Economía, ITAM, 1997.
- Clive, Nigel, "The Dilemma of Democracy in Greece", *Government and Opposition*, vol. 25, 1990, pp. 115-122.
- CNN, 2 y 3 de julio de 2000, <http://www.cnn.com>.
- Coatsworth, John H., "The United States and Democracy in Mexico", en Victor Bulmer-Thomas y James Dunkerley (eds.), *The United States and Latin America: The New Agenda*, Londres, Institute of Latin American Studies-University of London, 1999, pp. 141-155.
- Collier, David y Deborah L. Norden, "Strategic Choice Models of Political Change in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 24, núm. 2, 1992, pp. 229-243.
- y S. Levitsky, "Democracy with Adjectives", *World Politics*, vol. 49, 1997, pp. 430-451.
- , *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- Colomer, Josep, *Game Theory and the Transition to Democracy: The Spanish Model*, Brookfield, Edward Elgar, 1995.
- , *La Transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1998.
- y Margot Pascual, "The Polish Games of Transition", *Communist and Post-communist Studies*, vol. 27, 3, 1994.
- Comité Ejecutivo Nacional del PRD, *Declaración de principios y programa de la revolución democrática*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 1993.
- Concheiro, Elvira, *El gran acuerdo: gobierno y empresarios en la modernización salinista*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM-Era, 1996.
- Constable, Pamela y Arturo Valenzuela, *A Nation of Enemies: Chile under Pinochet*, Nueva York, W.W. Norton, 1991.
- Cornelius, Wayne A. y Ann L. Craig, *The Mexican Political System in Transition*, La Jolla, University of California San Diego Center for US-Mexican Studies, 1991.

- , Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, University of California-San Diego Center for U.S.-Mexican Studies, 1994.
- , Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Sub-national Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, University of California Center for U.S.-Mexican Studies, 1999.
- Cotton, James, "From Authoritarianism to Democracy in South Korea", *Political Studies*, vol. 37, 1989, pp. 244-259.
- Covarrubias, Ana, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4 (158), octubre-diciembre de 1999, pp. 429-452.
- Cribb, Robert C. (ed.), *The Indonesian Killings of 1965-1966: Studies from Java and Bali*, Clayton, Monash University-Centre of Southeast Asian Studies, 1990.
- Crook, Richard C. y James Manor, *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia*, Ithaca, Cornell University Press, 1978.
- , "Indonesia: An Uncertain Outlook", *Southeast Asian Affairs*, 1994, pp. 121-145.
- Cummings, Bruce, "The Aborted Abertura: South Korea in the Light of Latin American Experience", *New Left Review*, vol. 173, 1989, pp. 5-32.
- Chabat, Jorge, "La política exterior de Miguel de la Madrid: las paradojas de la modernización en un mundo interdependiente", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 91-104.
- Chalmers, Douglas A. y Craig H. Robinson, "Why Power Contenders Choose Liberalization", *International Studies Quarterly*, vol. 26, 1982, pp. 3-36.
- Chang, Yan-hsien, "Political Movements and National Identity in Taiwan's History", *Memorias de la Conferencia sobre Identidad Nacional*, Taipei, Council on Formosan Studies, 1993, pp. 97-113.

- Chao, Linda y Ramon H. Myers, *The First Chinese Democracy: Political Life in the Republic of China on Taiwan*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998.
- Chehabi, H.E. y Juan J. Linz (eds.), *Sultanistic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998.
- Cheibub, José Antonio y Adam Przeworski, "Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes", en B. Manin, A. Przeworski y S. Stokes (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, pp. 222-249.
- Chen, Ming-tong, *Factional Politics and Taiwan's Political Evolution*, Taipei, Yuedan Publishing, 1995.
- y Yung-nian Cheng (eds.), *Local Elections and Sociopolitical Change on Both Sides of the Taiwan Straits*, Taipei, Yuedan Publishing Company, 1998.
- Cheng, Tun-jen, "Democracy and Taiwan-Mainland China Ties: A Critique of Three Dominant Views", *Journal of Northeast Asian Studies*, vol. 12, núm. 1, 1993, pp. 72-89 (la numeración de las páginas está basada en la versión electrónica de NCLIVE, <http://www.ebscohost.com>).
- y Yung-ming Hsu, "Issue Structure, DPP's Factionalism and Party Realignment", en Hung-mao Tien (ed.), *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition*, Armonk, M.E. Sharpe, 1996, pp. 137-173.
- Chiang, I-hua, "Reflections on Current Theories of Taiwan's National Identity", Conferencia Anual de la Asociación de Ciencia Política, República de China, 1998, manuscrito.
- Choudhury, G.W., *Constitutional Development in Pakistan*, Londres, Longman, 1969.
- Chu, Yun-han, *Crafting Democracy in Taiwan*, Taipei, Institute for National Policy, 1992.
- , "The Political Economy of Taiwan's Mainland Policy", *Journal of Contemporary China*, vol. 6, núm. 15, 1997, pp. 229-258, (la numeración de las páginas está basada en la versión electrónica de NCLIVE, <http://www.ebscohost.com>).
- y Lin Tse-min, "The Process of Democratic Consolidation in Taiwan: Social Cleavage, Electoral Competition, and the Emerging Party System", en Hung-mao Tien (ed.), *Taiwan's*

- Electoral Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave*, Armonk, M.E. Sharpe, 1996, pp. 79-104.
- Dahl, Robert A., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- , *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, 257 pp.
- , *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- Diamond, Larry, "The Second Liberation", *Africa Report*, vol. 37, noviembre-diciembre de 1992, pp. 38-42.
- , Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset, *Democracy in Developing Countries*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989.
- Dillon, Sam, "The Mexican Pollsters Challenge Size of Turnout in the Primary", *The New York Times*, 17 de noviembre de 1999.
- Dix, Robert H., "History and Democracy Revisited", *Comparative Politics*, vol. 27, núm. 1, 1994, pp. 91-105.
- Dodd, Clement, "The Revival of Turkish Democracy", *Asian Affairs*, vol. 23, 1992, pp. 305-314.
- Domínguez, Jorge y J. McCann, "Shaping México's Political Arena: The Construction of Partisan Cleavages in the 1988 and 1991 National Elections", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 1, marzo de 1995, pp. 34-48.
- , *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.
- Eberstadt, Nicholas, "Taiwan and South Korea: The 'Democratization' of Outlier States", *World Affairs*, vol. 155, 1992, pp. 80-89.
- Eckstein, Susan, "Power and Popular Protest in Latin America", en Susan Eckstein (ed.), *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, Berkeley, University of California Press, 1989, pp. 1-60.
- The Economist*, "Nearer my God to Theocracy", 5 de septiembre de 1992, pp. 38-43.
- EEUU, Comité de Relaciones Internacionales del Congreso, Subcomité sobre Asuntos del Este de Asia y el Pacífico, "United States Policy toward Indonesia", Washington, 7 de mayo de 1997.

- , Departamento de Estado, "Mexico: Human Rights Practices, 1994", febrero de 1995, <http://www.state.gov>.
- , "Mexico Country Report on Human Rights Practices for 1997", 30 de enero de 1998, <http://www.state.gov>.
- , "Mexico Country Report on Human Rights Practices for 1998", 26 de febrero de 1999, <http://www.state.gov>.
- Eisenstadt, Todd, *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies, Electoral Institution-Building, and Political Opening*, tesis de doctorado, University of California, San Diego, 1998.
- , "Eddies in the Third Wave? Fitting Protracted Transitions and Theories of Democratization", Conferencia "Camino a la democracia: las transiciones prolongadas", México, El Colegio de México, 19 a 21 de mayo de 1999, manuscrito.
- , "Electoral Federalism or Abdication of Authority? — Confrontation between the President and the PRI over Tabasco's Governorship", en Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, University of California San Diego-Center for U.S.-Mexican Studies, 1999, pp. 269-293.
- , "Modeling Causes of Regional Post-electoral Violence in Mexico", Reunión Anual de la American Political Science Association, Atlanta, 1999, manuscrito.
- Eldridge, Philip J., *Non-Government Organizations and Democratic Participation in Indonesia*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.
- Emmerson, Donald K., "The Bureaucracy in Political Context: Weakness in Strength", en Karl D. Jackson y Lucian W. Pye (eds.), *Political Power and Communications in Indonesia*, Berkeley, University of California Press, 1978, pp. 82-136.
- (ed.), *Indonesia beyond Suharto: Polity, Economy, Society, Transition*, Armonk, M.E. Sharpe, 1999.
- Enelow, James y M. Hinich, *The Spatial Theory of Voting*, Nueva York, Cambridge University Press, 1984.
- Epstein, Edward C., "Legitimacy, Institutionalization, and Opposition in Exclusionary Bureaucratic-Authoritarian Regimes", *Comparative Politics*, vol. 17, 1984, pp. 37-54.
- Esposito, John, *The Islamic Threat: Myth or Reality?*, Nueva York, Oxford University Press, 1992.

- Excelsior*, "Inadmisible violación a la soberanía dice México a EU", 15 de mayo de 1986, p. 1.
- Fagen, Richard R. y William S. Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, Stanford, Stanford University Press, 1972.
- Far Eastern Economic Review*, "The Zia Milestone", 4 de enero de 1990.
- Feith, Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca, Cornell University Press, 1962.
- , "Dynamics of Guided Democracy", en Ruth T. McVey (ed.), *Indonesia*, New Haven, Yale University Press-HRAF Press, 1963, pp. 309-409.
- Fernández, Alex E., "Military Bureaucracy, Political Opposition, and Democratic Transition", *Latin American Perspectives*, vol. 18, 1991, pp. 33-65.
- Ferreira, Hugo Gil y Michael W. Marshall, *Portugal's Revolution: Ten Years On*, Nueva York, Cambridge University Press, 1986.
- Financial Times*, "Survey of Bangladesh", 26 de marzo de 1993.
- Fiorina, Morris P., "Rational Choice, Empirical Contributions, and the Scientific Enterprise", *Critical Review*, vol. 9, 1995, pp. 85-94.
- Fish, Steven M., "The Determinants of Economic Reform in the Post-communist World", *East European Politics and Societies*, vol. 12, núm. 1, 1998, pp. 31-78.
- Fishman, Robert M., "Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy", *World Politics*, vol. 42, 1990, pp. 422-440.
- Foweraker, Joe, *Making Democracy in Spain: Grass-roots Struggle in the South, 1955-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Fox, Jonathan, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, vol. 46, núm. 2, 1994, pp. 151-184.
- y Josefina Aranda, *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*, La Jolla, University of California-San Diego Center for U.S.-Mexican Studies, 1996.

- Freedom House, *Freedom in the World*, Nueva York, Freedom House, 1984.
- , "Comparative Measures of Freedom", *Freedom at Issue*, enero-febrero de 1989, pp. 52-53.
- , *Freedom at Issue*, enero-febrero de 1991, pp. 454-455.
- , *Freedom at Issue*, enero-febrero de 1992.
- , *Freedom in the World*, Nueva York, Freedom House, 1993.
- , *Freedom in the World*, Nueva York, Freedom House, 1994.
- , "The Comparative Survey of Freedom", *Freedom Review*, vol. 28, núm. 1, 1997, pp. 21-22.
- Friedman, Edward, *The Politics of Democratization*, Boulder, Westview Press, 1994.
- Furet, Francois, *Le passé d'une illusion. Essai sur l'idée communiste au XXe siècle*, París, Éditions Robert Lafont, "Le Livre de Poche", 1995.
- Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, SEP-Siglo XXI Editores, 1982.
- Garton Ash, Timothy, *We the People. The Revolution of 89 as Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague*, Londres, Penguin Books, 1990.
- Gasiorowski, Mark J., *The Political Regime Change Dataset*, Louisiana State University, 1993, manuscrito.
- , "Economic Crisis and Political Regime Change: An Event History Analysis", *American Political Science Review*, vol. 89, 1995, pp. 882-897.
- , "An Overview of the Political Regime Change Dataset", *Comparative Political Studies*, vol. 29, 1996, pp. 469-483.
- Geddes, Barbara, "Big Questions, Little Answers", conferencia de la American Political Science Association, Nueva York, 1994, manuscrito.
- , "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?", artículo presentado en APSA, Boston, 3-6 de septiembre de 1998.
- Ghosh, Partha S., "Bangladesh at the Crossroads: Religion and Politics", *Asian Survey*, vol. 33, núm. 7, julio de 1993, pp. 697-710.

- Gil Villegas, Francisco, "La 'nueva' relación especial de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 21-53.
- Gillespie, Charles Guy, *Negotiating Democracy: Politicians and Generals in Uruguay*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- y Luis Eduardo González, "Uruguay: The Survival of Old and Autonomous Institutions", en *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 207-245.
- Goldstein, Steven M., "The Cross-Strait Talks of 1993. The Rest of the Story: Domestic Politics and Taiwan's Mainland Policy", *Journal of Contemporary China*, vol. 6, núm. 15, 1997, pp. 259-286 (la numeración de las páginas está basada en la versión electrónica de NCLIVE, <http://www.ebscohost.com>).
- Gomáriz, Enrique, "La sociología de Felipe González", *Zona Abierta*, núm. 20, mayo-agosto 1979, pp. 61-76.
- Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1997.
- González, Luis E., *Political Structures and Democracy in Uruguay*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1991.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965.
- González González, Fernando M. y Carlos Alba Vega, *Cúpulas empresariales y poderes regionales en Jalisco*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, "Cuadernos de Difusión Científica", núm. 14, 1989.
- González Graff, Jaime, *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, México, Editorial Diana, 1989.
- Gunther, Richard, "Spain: The Very Model of the Modern Elite Settlement", en John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 38-80.

- Gutiérrez González, Carlos, "México en el Congreso estadounidense: el debate sobre política interna", en Gerardo M. Bueno (comp.), *México-Estados Unidos 1986*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 211-247.
- Guyot, James y John Badgeley, "Myanmar in 1989: Tatmadaw V", *Asian Survey*, vol. 30, 1990, pp. 187-195.
- , "Myanmar in 1990: The Unconsummated Election", *Asian Survey*, vol. 31, 1991, pp. 205-211.
- Gwertzman, Bernard, "U.S. Urges 'Maximum Restraint' on South Korean Military Leaders", *New York Times*, 23 de mayo de 1980, pp. A1 y A8.
- Gyimah-Boadi, E., "The Rebirth of African Liberalism", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 2, 1998, pp. 18-312.
- Haberman, Clyde, "Seoul Promises Strong Action to Curb Unrest", *New York Times*, 20 de junio de 1987, pp. A1 y A4.
- , "Crisis is Unsettled Despite Overtures Offered in Seoul", *New York Times*, 23 de junio de 1987, pp. A1 y A11.
- Hadiz, Vedi R., *Workers and the State in New Order Indonesia*, Nueva York, Routledge, 1997, 250 pp.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- Hakim, Muhammad A., "Bangladesh: The Beginning of Militarised politics?", *Contemporary South Asia*, vol. 7, noviembre de 1998, pp. 283-301.
- Han, Sung-joo, "South Korea in 1987", *Asian Review*, vol. 28, 1988, pp. 52-60.
- Hanson, Russell L., "Democracy", en Terrence Ball, James Farr y Russell L. Hanson, *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 68-89.
- Harrison, Selig, "Dateline South Korea: A Divided Seoul", *Foreign Policy*, vol. 67, 1987, pp. 154-175.
- Hartlyn, Jonathan y Samuel Morley, *Latin American Political Economy*, Boulder, Westview Press, 1986.
- Harvey, Neil, *The Chiapas Rebellion: The Struggle for Land and Democracy*, Durham, Duke University Press, 1998.
- Haseman, John B., "Burma in 1987: Change in the Air?", *Asian Survey*, vol. 28, 1988, pp. 223-228.

- Hayward, Jack y Edward C. Page (eds.), *Governing the New Europe*, Durham, Duke University Press, 1995.
- Hefner, Robert, "Islam, State, and Civil Society: ICMI and the Struggle for the Indonesian Middle Class", *Indonesia*, vol. 56, octubre de 1993, pp. 1-37.
- Heper, Metin y Ahmet Evin, *State, Democracy, and the Military: Turkey in the 1980's*, Berlín, Walter de Gruyter, 1988.
- The Herald*, "The Roots of Self-Rule", diciembre de 1987.
- , "Formula for Success", junio de 1998.
- , "Straitjacket Democracy", febrero de 1997, número especial sobre elecciones, pp. 45-48.
- Hermet, Guy et al., *Elections without Choice*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1978.
- Hernández, Rogelio, *Empresarios, banca y Estado: el conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982*, México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- Heryanto, Ariel, "Indonesian Middle-Class Opposition in the 1990s", en Garry Rodan (ed.), *Political Oppositions in Industrialising Asia. The New Rich in Asia*, Londres, Routledge, 1996, pp. 241-271.
- , "Indonesia: Towards the Final Countdown?" *Southeast Asian Affairs*, 1997, pp. 107-126.
- Higley, John y Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- , Huang Tong-yi y Lin Tse-min, "Elite Settlements in Taiwan", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 2, 1998, pp. 148-163.
- Hindley, Donald, "Indonesia 1971: Pantjasila Democracy and the Second Parliamentary Elections", *Asian Survey*, vol. 12, núm. 1, 1972, pp. 56-68.
- Holloway, Richard, *Supporting Citizens' Initiatives: Bangladesh's NGOs and Society*, Dacca, University Press, 1998.
- Horowitz, Donald L., *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- Hossain, Golam, *Civil-Military Relations in Bangladesh: A Comparative Study*, Dacca, Academic Publishers, 1991.
- Hughes, Christopher, *Taiwan and Chinese Nationalism*, Londres, Routledge, 1997.

- Hunter, Wendy, *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1997.
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- , *The Third Wave of Democracy*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- Hyden, Goran, *Beyond Ujamaa in Tanzania*, Berkeley, University of California Press, 1980.
- Im, Hyug-baeg, *Politics of Transition: Democratic Transition from Authoritarian Rule in South Korea*, tesis de doctorado, Departamento de Ciencia Política, University of Chicago, 1989.
- , "Politics of Democratic Transition from Authoritarian Rule in South Korea", *Korean Social Science Journal*, vol. 21, 1995, pp. 133-151.
- Inkeles, Alex (ed.), *On Measuring Democracy*, New Brunswick, Transaction Publishers-Institute for National Policy Research, 1991. Instituto Federal Electoral, <http://ife.org.mx>.
- International Labour Office, *Yearbook of Labour Statistics 1982*, Ginebra, International Publications Service, 1983.
- , *Yearbook of Labour Statistics 1991*, Ginebra, International Publications Service, 1992.
- International Monetary Fund, *International Financial Statistics Yearbook*, Washington, International Monetary Fund, 1990.
- , *International Financial Statistics Yearbook*, Washington, International Monetary Fund, 1994.
- International Republican Institute, "Preliminary Statement on Mexico's July 2, 2000, Elections", 6 de julio de 2000, <http://www.iri.org>.
- Irukwe, Jo, *Nigeria at the Crossroads: A Nation in Transition*, Londres, Witherby and Co., 1983.
- Islam, Syed Serajul, "Bangladesh in 1986: Entering a New Phase", *Asian Survey*, vol. 27, núm. 2, 1987, pp. 163-172.
- Johnson, Bryan, *The Four Days of Courage*, Nueva York, Free Press, 1987.
- Johnson, Chalmers, "South Korean Democratization: The Role of Economic Development", *Pacific Review*, vol. 2, 1989, pp. 1-10.
- Johnston, Alastair I., "Independence through Unification: On

- the Correct Handling of Contradictions across the Taiwan Straits", *Contemporary Issues*, Fairbank Center for East Asian Research, Harvard University, vol. 2, 1993.
- La Jornada*, varios números, del 25 de julio de 1996 al 4 de julio de 2000.
- Joseph, Richard, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- , "Africa's Virtual Democracies", Reunión Anual de la American Political Science Association, septiembre de 1997, manuscrito.
- , "Africa, 1990-1997: From Abertura to Closure", *Journal of Democracy*, vol. 9, 1998, pp. 3-17.
- (ed.), *State, Conflict and Democracy in Africa*, Boulder, Lynne Reinner Publishers, 1999.
- Juárez, Leticia, *La organización empresarial en México durante el cardenismo e implicaciones internas e internacionales*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1983.
- Kahin, Audrey y Benedict Anderson (eds.), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Ithaca, Cornell Modern Indonesia Project, 1982.
- Kakar, Sudhir, *The Colors of Violence*, Chicago, Chicago University Press, 1996.
- Kammen, Douglas A., *Time to Strike: Industrial Strikes and Changing Class Relations in New Order Indonesia*, tesis de doctorado, Universidad de Cornell, 1997, inédita.
- Karl, Terry Lynn, "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 196-219.
- , "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 23, octubre de 1990, pp. 1-22.
- y Philippe C. Schmitter, "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal*, vol. 43, 1991, pp. 269-284.
- , "The Hybrid Regimes of Central America", *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 3, 1995, pp. 72-86.

- Kaufman, Robert R., "Liberalization and Democratization in South America: Perspectives from the 1970s", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 85-107.
- Kaufman Purcell, Susan, *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*, Berkeley, University of California Press, 1975.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Cambridge, Ma., Glenview Harper Collins, segunda edición, 1989.
- Kim, Eugene, "South Korea in 1985", *Asian Review*, vol. 26, 1986, pp. 66-77.
- Kim, Hee-min, "A Theory of Government-driven Democratization: The Case of Korea", *World Affairs*, vol. 156, 1994, pp. 130-140.
- Kim, Yongil, "The Truth about the 'June 29 Declaration'", *Win (Korean Central Daily)*, vol. 9, 1996, pp. 52-59.
- Klandermans, Bert, *The Social Psychology of Protest*, Oxford, Blackwell, 1997.
- Klesner, Joseph R., "An Electoral Route to Democracy: Mexico's Transition In Comparative Perspective", *Comparative Politics*, vol. 30, núm. 4, Junio de 1998, pp. 477-497.
- Knight, Alan, "Historical Continuities in Social Movements", en Joe Foweraker y Ann L. Craig (eds.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder, Lynne Rienner, 1990, pp. 78-102.
- Knight, Jack, *Institutions and Social Conflict*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.
- Kohli, Atul, *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.
- Krauze, Enrique, *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets, 1997.
- Krishner, Bernard, "Korea's Man in Charge", *Newsweek*, vol. 95, 21 de enero de 1980, p. 54.
- Lamounier, Bolívar, "Opening through Elections: Will the Brazilian Case Become a Paradigm?", *Government and Opposition*, vol. 19, 1984, pp. 167-177.

- , "Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Abertura", en Alfred Stepan (ed.), *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, pp. 43-79.
- Lev, Daniel S., *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957-1959*, Ithaca, Cornell Modern Indonesia Project, 1966.
- Levine, Daniel H. "Venezuela since 1958: The Consolidation of Democratic Politics", en Juan J. Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, pp. 82-109.
- , "Paradigm Lost: Dependency to Democracy", *World Politics*, vol. 40, 1994, pp. 377-394.
- Lewis, Paul G., *Political Authority and Party Secretaries in Poland 1975-1986*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Liddle, R. William, "The 1977 Indonesian Election and New Order Legitimacy", *Southeast Asian Affairs*, vol. 18, núm. 2, 1978, pp. 122-138.
- , "Indonesia 1977: The New Order's Second Parliamentary Election", *Asian Survey*, vol. 18, núm. 2, 1978, pp. 175-185.
- , "Indonesia in 1987: The New Order at the Height of Its Power", *Asian Survey*, vol. 28, febrero de 1987, pp. 180-191.
- , "Indonesia's Democratic Past and Future", *Comparative Politics*, vol. 24, julio de 1992, pp. 443-462.
- , "Indonesia's Threefold Crisis", *Journal of Democracy*, vol. 3, núm. 4, 1992, pp. 60-74.
- , "A Useful Fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia" en R. W. Taylor (ed.), *The Politics of Elections in Southeast Asia*, Woodrow Wilson Center Series, Nueva York, Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 1996, pp. 34-60.
- , "Indonesia: Suharto's Tightening Grip", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 4, 1996, pp. 58-72.
- , "The Islamic Turn in Indonesia: A Political Explanation", *Journal of Asian Studies*, vol. 55, núm. 3, 1996, pp. 613-634.
- , "Indonesia's Unexpected Failure of Leadership", en Adam Schwarz y Jonathan Paris (eds.), *The Politics of Post-Suharto Indonesia*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1999, pp. 16-39.

- , "Indonesia's Democratic Opening", *Government and Opposition*, vol. 34, núm. 1, 1999, pp. 94-116.
- y Rizal Mallarangeng, "Indonesia in 1996: Pressures from Above and Below", *Asian Survey*, vol. 37, núm. 2, 1997, pp. 167-174.
- Liebenow, J. Gus, *Liberia: The Quest for Democracy*, Bloomington, Indiana University Press, 1987.
- Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies: A comparative exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- Ling, Ts'ui y Ramón H. Myers, "Manichaeian Suspicions and the Spirit of Reconciliation: Currents of Public Opinion in Taiwan on the Eve of the 1990 Conference on the Republic of China's destiny", *American-Asian Review*, verano de 1991, pp. 1-41.
- Linz, Juan, J., "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Macropolitical Theory, Vol. 3 of Handbook of Political Science*, Reading, Addison Wesley Publishing Company, 1975, pp. 175-411.
- , "State Building and Nation Building", *European Review*, vol. 1, núm. 4, 1993, pp. 355-369.
- y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.
- y Alfred Stepan, "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, 1996, pp. 14-33.
- , Richard Gunther y Alfred Stepan, "Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe", en Richard Gunther, P. Nikiforos Diamadourous y Hans-Jürgen Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 77-124.
- Lipset, Seymour Martin, *Political Man*, Garden City, Doubleday, 1963.
- Liu, I-chou. "The Taiwanese People's National Identity. A New Survey Method", Conferencia anual de la ROC Political Science Association, 1998, manuscrito.
- Liu, Yih-jiun, *The Elections-driven Democratic Transformation: a Comparative Perspective*, tesis de doctorado, Departamento de Ciencia Política, University of Chicago, 1991.

- Loaeza, Soledad, "Delamadridismo: la segunda modernización mexicana", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 56-75.
- , "Partido Acción Nacional and the Paradoxes of the Opposition", en Neil Harvey y Mónica Serrano, *Party Politics in 'an Uncommon Democracy': Political Parties and Elections in México*, Londres, ILAS, 1995, pp. 41-59.
- , *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- , "La crisis electoral del 6 de julio de 1988", en Gonzalo Moctezuma (ed.), *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 171-185.
- Lord, Winston, "U.S. Relations with Indonesia", declaración del Comité de Asuntos Internacionales del Senado, Subcomité sobre Asuntos del Este de Asia y el Pacífico, Washington, DC, 18 de septiembre de 1996.
- Lowenthal, Abraham (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1991.
- Luhmann, Niklas, *Sociología del riesgo*, México, Triana Editores-Universidad Iberoamericana, 1998.
- Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1996.
- Luna Ledesma, Matilde, *Los empresarios y el cambio político: México, 1970-1987*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Era, 1982.
- y Ricardo Tirado, *El Consejo Coordinador Empresarial: una radiografía*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, "Cuadernos del Proyecto de Organizaciones Empresariales en México", núm. 1, 1992.
- Ma, Ying-jeou, "The Republic of China's Policy toward the Chinese Mainland", *Issues and Studies*, vol. 28, junio de 1992, pp. 1-35.
- Mackie, J.A.C., *Problems of the Indonesian Inflation*, Ithaca, Modern Indonesia Project-Southeast Asia Program, Cornell University, 1967.

- Magar, Eric y Juan Molinar Horcasitas, "Medios de comunicación y democracia", en Jorge Alcocer V. (ed.), *Elecciones, diálogo y reforma: México, 1994*, México, Nuevo Horizonte, 1995, pp. 125-142.
- Magdaleno, Mauricio, *Las palabras perdidas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956.
- Maier, Karl, "Blueprint for Peace?", *Africa Report*, vol. 36, 1991, pp. 19-22.
- Mainwaring, Scott, "The Transition to Democracy in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 28, núm. 1, 1986, pp. 149-179.
- , "Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and Problems", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, núm. 1, 1995, pp. 113-179.
- y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- Manor, James, "Parties and the Party System", en Atul Kohli (ed.), *India's Democracy: An Analysis of Changing State-Society Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1988, pp. 62-98.
- Maravall, José María, *Dictatorship and Political Dissent*, Londres, Cambridge University Press, 1978.
- , *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1981.
- y Julián Santamaría, "Political Change in Spain and the Prospects for Democracy", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 71-108.
- Marks, Gary, "Rational Sources of Chaos in Democratic Transition", *American Behavioral Scientist*, vol. 35, 1992, pp. 397-421.
- Marshall, Thomas H., *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Mason, David S., *Revolution in East-central Europe: The Rise and Fall of Communism and the Cold War*, Boulder, Westview Press, 1992.
- Mateos, Abdón, "Una transición dentro de la transición, auge, unidad y 'conversión' de los socialistas", en Javier Tusell y Álvaro Soto (eds.), *Historia de la transición, 1975-1986*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, pp. 216-235.

- Maung, Mya, "The Burma Road from the Union of Burma to Myanmar", *Asian Survey*, vol. 30, 1990, pp. 603-624.
- Mazza, Jacqueline, "Policy by Default: The U.S. Executive Branch and Democracy in Mexico, 1980-1995", Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, 22-24 de septiembre de 1998, manuscrito.
- McAdam, Doug, "Tactical Innovation and the Pace of Insurgency", *American Sociological Review*, vol. 46, núm. 6, 1983, pp. 735-754.
- , John D. McCarthy y Mayner N. Zald, *Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framing*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996.
- , Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, 1999, manuscrito.
- McCormick, John P., "Addressing the Political Exception: Machiavelli's, Accidents' and the Mixed Regime", *American Political Science Review*, vol. 87, diciembre de 1993, pp. 888-900.
- McKenna, C.J., *The Economics of Uncertainty*, Nueva York, Oxford University Press, 1986.
- McVey, Ruth, "The Post-revolutionary Transformation of the Indonesian Army (Part I)", *Indonesia*, vol. 11, 1971, pp. 131-176.
- , "The Post-revolutionary Transformation of the Indonesian Army (Part II)", *Indonesia*, vol. 13, 1972, pp. 147-181.
- Meyer, Lorenzo, "Un tema añejo siempre actual", en Blanca Torres (ed.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 23-32.
- , "Las crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos: raíces históricas del Tratado de Libre Comercio", en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 73-93.
- , "Mexico: The Exception and the Rule", en Abraham Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1991, pp. 93-110.
- , "Las relaciones con los Estados Unidos: convergencia y conflicto", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 105-126.

- Ministerio del Interior, *The Statistical Yearbook of National Police Headquarters in South Korea*, Seúl, Ministerio del Interior, 1972-1987.
- Mizrahi, Yemile, "La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteros", *Foro Internacional*, vol. 32, núm. 5 (130), 1992, pp. 744-771.
- , *Pressuring the Center: Opposition Governments and Federalism in Mexico*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-División de Estudios Políticos, "Documentos de Trabajo" núm. 71, 1997.
- , "The Costs of Electoral Success: The Partido Acción Nacional in Mexico", en Mónica Serrano (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, Institute of Latin American Studies-University of London, 1998, pp. 95-113.
- Moaddel, Monsoor, *Class, Politics, and Ideology in the Iranian Revolution*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.
- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- y Jeffrey A. Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Wayne, Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies-University of California San Diego, 1994, pp. 123-141.
- Moore, Barrington, Jr., *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press, 1966.
- Moreira Alves, María Helena, "Dilemmas of the Consolidation of Democracy from the Top in Brazil", *Latin American Perspectives*, vol. 15, 1988, pp. 47-63.
- Morna, Colleen Lowe, "Ready for Peace?", *Africa Report*, vol. 35, 1990, pp. 39-42.
- Munck, Gerardo L. y Carol Skalnik Leff, "Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective", *Comparative Politics*, abril de 1997, pp. 343-362.

- Munck, Ronald, *Latin America: The Transition to Democracy*, Londres, Zed Books, 1989.
- Murshed, Yasmeen y Nazim Kamran Choudhury, "Bangladesh's Second Chance", *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 1, 1997, pp. 57-79.
- Nardulli, Peter F., "The Concept of a Critical Realignment, Electoral Behavior, and Political Change", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 1, marzo de 1995, pp. 10-22.
- National Democratic Institute, *The New Legal Framework for Elections in Indonesia: A Report of an NDI Assessment Team*, Washington, NDI, 1999.
- , "Statement of the NDI International Delegation to Mexico's July 2, 2000 elections", 3 de julio de 2000, <http://www.ndi.org>.
- y National Republican Institute for International Affairs, *The May 7, 1989 Panamanian Elections*, Washington, NDI, 1989.
- Ndumbu, Abel, "Seven Years of Nyayo", *Africa Report*, vol. 30, 1985, pp. 51-53.
- Nemenzo, Francisco, "A Season of Coups", *Kasarinlan*, vol. 2, 1987, pp. 5-14.
- Newell, Richard S., *Afghanistan*, Nueva York, Praeger, 1972.
- Newsline*, de febrero de 1990 a junio de 1999.
- Noman, Omar, *Pakistan: A Political and Economic History Since 1947*, Londres, Kegan Paul, 1988.
- Norden, Deborah, *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1996.
- North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Oberschall, Anthony, *Social Movements*, New Brunswick, Transaction, 1993.
- , "The Breakup of Yugoslavia", *Research on Democracy and Society*, vol. 3, 1996, pp. 355-377.
- , "The manipulation of ethnicity: from ethnic cooperation to violence and war in Yugoslavia", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 23, núm. 6, noviembre de 2000, pp. 982-1001.
- O'Donnell, Guillermo, "Transitions, Continuities, and Paradoxes", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New*

- South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992, pp. 17-56.
- , Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
- Okonogi, Masao, "South Korea's Experiment in Democracy", *Japan Review of International Affairs*, vol. 2, 1988, pp. 24-41.
- Olsen, Edward A., "Korean Politics and US Policy", *Asian Survey*, vol. 27, 1987, pp. 839-861.
- Olson, David, "Compartmentalized Competition: The Managed Transitional Election System of Poland", *Journal of Politics*, vol. 55, 1993, pp. 415-441.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Nueva York, Schocken, 1968.
- Opp, Karl-Dieter et al., *Die Volkseigene Revolution*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1993.
- Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución No. 01/90, casos 9768, 9780 y 9828 (México), 17 de mayo de 1990.
- , Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/11.85, sesión 85, Informe Anual 1993, 1o. de febrero de 1993.
- Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Ms. Asma Jahangir, Submitted Pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1999/35", E/CN.4/2000/3/Add.3.
- Ortiz Rivera, Alicia, *Consejo Mexicano de Hombres de Negocios ¿poder tras la silla presidencial?*, tesis de maestría en ciencias políticas, Instituto de Investigaciones Sociales-Instituto José María Luis Mora, programa 1996-1998.
- Overholt, William H., "The Rise and Fall of Ferdinand Marcos", *Asian Survey*, vol. 26, 1986, pp. 1137-1163.
- Pacheco, Guadalupe, "De la hegemonía a la regionalización electoral: el sistema de partidos en México, 1979-1997", *Estudios Sociológicos*, vol. XVIII, núm. 53, mayo-agosto de 2000, pp. 363-402.

- Panebianco, Angelo, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- Pastor, Robert A., "The Third Dimension of Accountability: the Role of the International Community in National Elections", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-restraining State: Corruption and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 123-142.
- Pellicer, Olga, "La OEA a los 50 años; ¿hacia su fortalecimiento?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 54, junio 1998, pp. 19-36.
- Peralta-Ramos, Mónica y Carlos Waisman (eds.), *From Military Rule to Liberal in Argentina*, Boulder, Westview Press, 1987.
- Pérez Díaz, Víctor, *España puesta a prueba, 1976-1996*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- Pevsner, Lucille W., *Turkey's Political Crisis: Background, Perspectives, Prospects*, Nueva York, Praeger, 1984.
- Pion-Berlin, David, "The Fall of Military Rule in Argentina: 1976-1983", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 27, 1985, pp. 55-76.
- , *The Ideology of State Terror: Economic Doctrine and Political Repression in Argentina and Peru*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989.
- Pozas Horcasitas, Ricardo, *La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964-1965*, México, Siglo XXI Editores, 1993.
- Provencio, Enrique, "El claroscuro de los ochenta: la década en la perspectiva del desarrollo", en José Joaquín Blanco y José Woldenberg (eds.), *México a fines del siglo*, segunda edición, México, Fondo para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 225-265.
- Prud'homme, Jean Francois, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", *Política y Gobierno*, vol. 3, enero de 1996, pp. 93-126.
- , *El PRD: su vida interna y sus elecciones estratégicas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, "Documentos de Trabajo", núm. 39, 1996.

- Przeworski, Adam, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 47-63.
- , *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- , "The Games of Transition", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, The University of Notre Dame Press, 1992, pp. 105-152.
- , *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- , Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, "What Makes Democracies Endure?", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 1, 1996, pp. 39-55.
- , "Studying Democratization: Twenty Years Later", New York University, 1996, manuscrito.
- Puga, Cristina, "Los empresarios ante la nacionalización bancaria", en Julio Labastida (coord.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, México, Alianza Editorial-UNAM, 1986, pp. 391-410.
- , "Las organizaciones empresariales en la negociación del Tratado de Libre Comercio", en Ricardo Tirado, (coord.), *Los empresarios ante la globalización*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1994, pp. 171-193.
- Quintana, Víctor, "Chihuahua 92. Anatomía de un voto", en Jorge Alonso y Jaime Tamayo (coords.), *Elecciones con alternativas*, México, La Jornada-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, 1994, pp. 41-64.
- Rahman, I.A., "Holy Court", *Newsline*, vol. 3, mayo de 1992, pp. 43-48.
- Rahman, Syedur, "Bangladesh in 1988: Precarious Institution Building amid Crisis Management", *Asian Survey*, vol. 29, núm. 2, 1989, pp. 216-222.

- , "Bangladesh in 1989: Internationalization of Political and Economic Issues", *Asian Survey*, vol. 30, núm. 2, 1990, pp. 150-158.
- Rasyid, Ryaas M., *State Formation, Party System, and the Prospect for Democracy in Indonesia: The Case of Golongan Karya (1967-1993)*, tesis de doctorado, University of Hawaii, 1994.
- , "Indonesia: Preparing for Post-Soeharto Rule and Its Impact on the Democratization Process", *Southeast Asian Affairs*, 1995, pp. 149-163.
- Reforma*, 25 de noviembre de 1999, p. 6 A; 5 de julio de 2000, p. 4.
- Reisch, Alfred, "New Political Movement Formed to Support Radical Reforms", *Radio Free Europe Research*, vol. 14, 1990, pp. 21-25.
- Remmer, Karen L., *Military Rule in Latin America*, Winchester, Unwin, Hyman, 1989.
- , "New Theoretical Perspectives on Democratization", *Comparative Politics*, vol. 28, 1995, pp. 103-122.
- Reyes Ponce, Agustín, *Coparmex. Su origen y desarrollo. Hacia los próximos 50 años*, México, Coparmex, 1979.
- Reyna, José Luis, *Control político, estabilidad y desarrollo*, México, El Colegio de México, "Cuadernos del CES", 1976.
- Rhode, David W., "Consensus, Conflict, and the Domain of Partisanship in House Committees", Reunión Anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 1995, manuscrito.
- Rigger, Shelley, *Machine Politics in the New Taiwan: Institutional Reform and Electoral Strategy in the Republic of China on Taiwan*, tesis de doctorado, Departamento de Gobierno, Harvard University, 1994.
- , "Competing Conceptions of Taiwan's Identity: The Irresolvable Conflict in Cross-Strait Relations", *Journal of Contemporary China*, vol. 6, núm. 15, 1997, pp. 307-317.
- Riker, William, *The Strategy of Rhetoric*, New Haven, Yale University Press, 1997.
- Risse-Kappen, Thomas, "Bringing Transnational Relations Back In: Introduction", en Thomas Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic*

- Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 3-33.
- Riviere d'Arc, Hélène, "Le Chihuahua est-il un cas atypique?", París, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1992, manuscrito.
- Rizvi, Hasan-Askari, "Civil-Military Relations in Contemporary Pakistan", *Survival*, vol. 40, núm. 2, 1998, pp. 96-113.
- , "The Military and Politics in Pakistan", *Journal of Asian and African Studies*, vol. 26, 1991, pp. 27-42.
- Rock, David, *Argentina 1516-1987: From Spanish Colonialization to Alfonsín*, Berkeley, University of California Press, 1987.
- Rodríguez, Victoria E., *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview, 1997.
- Roeder, Philip G., *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Rose, Richard, William Mischler y Christian Haerpfer, *Democracy and Its Alternatives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998.
- Rubin, Jeffrey W., "Popular Mobilization and the Myth of State Corporatism", en Joe Foweraker y Ann L. Craig (eds.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder, Lynne Rienner, 1990, pp. 247-267.
- , *Decentering the Regime: Ethnicity, Radicalism, and Democracy in Juchitan, Mexico*, Durham, Duke University Press, 1997.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn Huber Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.
- Rustow, Dankwart, "Transitions to Democracy", *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, 1970, pp. 337-363.
- Said, Salim, "Suharto's Armed Forces: Building a Power Base in New Order Indonesia, 1965-1998", *Asian Survey*, vol. 38, núm. 6, 1998, pp. 535-552.
- Saikal, Amin, *The Rise and Fall of the Shah*, Princeton, Princeton University Press, 1980.
- Sánchez, Marco Aurelio, *PRD: La élite en crisis*, México, Plaza y Valdés Editores, 1999.

- Sánchez Montero, Simón, *Camino de libertad: memorias*, Madrid, Temas de Hoy, 1997.
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 1976.
- , "The Sociology of Parties: A Critical Review", en Peter Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp. 150-182.
- , *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Schatz, Sara, "A Neo-Weberian Approach to Constitutional Courts in the Transition from Authoritarian Rule: The Mexican Case, 1994-1997", *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 26, 1998, pp. 217-244.
- Schedler, Andreas y Javier Santiso, "Democracy and Time: An Invitation", *International Political Science Review*, vol. 19, enero de 1998, pp. 5-18.
- Scherlen, Renée G., "Lessons to Build On: The 1994 Mexican Presidential Election", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, primavera de 1998, pp. 19-38.
- Schmitter, Philippe C., "Dangers and Dilemmas of Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 2, 1994, pp. 57-74.
- , "Transitology: The Science or the Art of Democratization", en Joseph S. Tulchin (ed.), *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995, pp. 11-41.
- , "The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies", en Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 26-54.
- y Javier Santiso, "The Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy", *International Political Science Review*, vol. 19, enero de 1998, pp. 69-92.
- Schopflin, George, "Conservatism and Hungary's Transition", *Problems of Communism*, vol. 40, 1991, pp. 60-68.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper Bros., 1950.

- Schwarz, Adam, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*, St. Leonards, Allen & Unwin, 1994.
- , "Indonesia after Suharto", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 4, 1997, pp. 119-134.
- Sciolino, Elaine, "US Will Not Press Korean Initiative", *New York Times*, 16 de junio de 1987, pp. A1 y A11.
- Scott, Robert, *Mexican Government in Transition*, edición revisada, Urbana, University of Illinois Press, 1964, 345 pp.
- Secretaría de Derechos Humanos del Partido de la Revolución Democrática, *En defensa de los derechos humanos: un sexenio de violencia política*, México, Secretaría de Derechos Humanos y Grupo Parlamentario del PRD, 1994.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Solidaridad: seis años de trabajo*, México, Sedesol, 1994.
- Segovia, Rafael, "La reforma política: el Ejecutivo federal, el PRI y las elecciones de 1973", *Foro Internacional*, vol. 14, núm. 3, 1974, pp. 305-330.
- , "Las elecciones federales de 1979", *Foro Internacional*, vol. 20, núm. 3, 1980, pp. 397-410.
- , *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Serrano, Mónica, "La herencia del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas", *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 1-2 (143-144), enero-junio de 1996, pp. 440-468.
- Shafqat, Saeed, "Pakistan under Benazir Bhutto", *Asian Survey*, vol. 36, núm. 7, 1996, pp. 655-672.
- Share, Donald, "Two Transitions: Democratization and the Evolution of the Spanish Socialist Left", *West European Politics*, vol. 8, enero de 1985, pp. 82-103.
- , "Transitions to Democracy and Transitions through Transaction", *Comparative Political Studies*, vol. 19, 1987, pp. 525-548.
- Shorrock, Tim, "The Struggle for Democracy in South Korea in the 1980s and the Rise of Anti-Americanism", *Third World Quarterly*, vol. 8, 1986, pp. 1195-1218.
- , "Debacle in Kwangju", *The Nation*, vol. 263, núm. 19, 1996, pp. 19-22.

- , "The U.S. Role in Korea in 1979 and 1980", Internet at Korea Web Weekly, <http://www.kimsoft.com/korea/kwangju3.htm>, 1996.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Shyu Hsu, Huo-yan, "The National Identity and Party Voting Behavior of Taiwan's Electorate, 1991 to 1993", Primera Conferencia Anual de la Taiwan Political Science Association, 1994, manuscrito.
- Sinha, P.B., *Armed Forces of Bangladesh*, Nueva Delhi, Institute for Defence Studies and Analyses, 1979.
- Skidmore, Thomas E., "Brazil's Slow Road to Democratization: 1974-1985", en Alfred Stepan (ed.), *Democratizing Brazil*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, pp. 5-42.
- Smith, Peter H., *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1979, 384 pp.
- Social Policy and Development Centre, *Social Development in Pakistan: Annual Review 1998*, Karachi, Social Policy and Development Centre, 1998.
- Stepan, Alfred, "Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 64-84.
- , *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- Strom, Kaare, "A Behavioral Theory of Competitive Parties", *American Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 2, 1990, pp. 565-598.
- Suárez, Adolfo, *Fue posible la concordia*, Madrid, Espasa, 1996.
- Sukma, Rizal, "Indonesia: A Year of Politics and Sadness", *Southeast Asian Affairs*, 1998, pp. 105-123.
- Sundhaussen, Ulf, "The Military: Structure, Procedures, and Effects on Indonesian Society", en Karl D. Jackson y Lucian W. Pye (ed.), *Political Power and Communications in Indonesia*, Berkeley, University of California Press, 1978, pp. 45-81.

- , *The Road to Power: Indonesian Military Politics 1945-1967*, Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1982.
- Suny, Ronald G., *The Revenge of the Past*, Stanford, Stanford University Press, 1993.
- Suryadinata, Leo, "Democratization and Political Succession in Suharto's Indonesia", *Asian Survey*, vol. 37, núm. 3, 1997, pp. 269-280.
- Sutter, Robert, *Taiwan Entering the 21st Century*, Lanham, University Press of America, 1988.
- Swaan, Mony de, "Radiografía del gasto electoral: estrategias partidistas de campaña", *Este País*, junio de 2000, pp. 14-18.
- Tanter, Richard y Kenneth Young (eds.), *The Politics of Middle Class Indonesia*, Clayton, Center of Southeast Asian Studies-Monash University, 1990.
- Tarrow, Sidney, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- Thompson, Mark R., *Forging War: The Media in Serbia, Croatia, and Bosnia-Herzegovina*, Londres, Article 19, 1994.
- , *The Anti-Marcos Struggle*, New Haven, Yale University Press, 1995.
- Tien, Hung-mao (comp.), *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition*, Armonk, M.E. Sharpe, 1996.
- Tilly, Charles, "Where do Rights Come From?", en Theda Skocpol (ed.), *Democracy, Revolution and History*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, pp. 55-72.
- Tirado, Ricardo, "Semblanza de las organizaciones empresariales", *Estudios Políticos*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, vol. 3, núm. 1, enero-marzo de 1984, pp. 5-14.
- Tirtosudarmo, Riwanto, "Indonesia in 1991: Quest for Democracy in a Turbulent Year", *Southeast Asian Affairs*, 1992, pp. 123-139.
- Tismaneanu, Vladimir (ed.), *The Revolutions of 1989*, Londres, Routledge, 1999.
- Tocqueville, Alexis, *The Old Regime and the French Revolution*, Nueva York, Anchor, 1955.
- Torres, Blanca, *Historia de la Revolución mexicana, 1940-1952: hacia la utopía industrial*, México, El Colegio de México, 1984.

- , “La visión estadounidense de las elecciones de 1985: ¿presión de coyuntura o preocupación de largo plazo?”, en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos 1985*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 45-62.
- Uno Más Uno*, 25 de julio de 1996, p. 3.
- Valdés Ugalde, Francisco, *Autonomía y legitimidad. Los empresarios, la política y el Estado en México*, México, Siglo XXI Editores, 1977.
- Valenzuela, Arturo, “Chile’s Political Instability”, *Current History*, vol. 83, 1984, pp. 68-72 y 88-89.
- Valenzuela, J. Samuel, “Labor Movements in Transitions to Democracy: A Framework for Analysis”, *Comparative Politics*, vol. 21, 1989, pp. 445-472.
- , “Democratic Consolidation in Post-transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions”, en Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992, pp. 57-104.
- Vatikiotis, Michael R.J., *Indonesian Politics under Suharto: Order, Development, and Pressure for Change*, edición revisada, Londres, Routledge, 1993.
- , “Indonesia: A Guide to Succession”, *The Washington Quarterly*, vol. 20, núm. 4, 1997, pp. 191-210.
- Villar, Samuel del, *La nulidad de la elección presidencial del 21 de agosto de 1994*, México, Partido de la Revolución Democrática, 1994, manuscrito.
- Villegas, Bernardo, “The Philippines in 1986: Democratic Reconstruction in the Post-Marcos Era”, *Asian Survey*, vol. 27, 1987, pp. 194-205.
- Viola, Eduardo y Scott Mainwaring, “Transitions to Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s”, *International Affairs*, vol. 38, 1985, pp. 193-219.
- Volgyes, Ivan, *Politics in Eastern Europe*, Chicago, Dorsey Press, 1986.
- Wachman, Alan, *Taiwan: National Identity and Democratization*, Armonk, M.E. Sharpe, 1994.
- Waller, Michael, “Adaptation of the Former Communist Parties of East Central Europe”, *Party Politics*, vol. 1, núm. 4, octubre de 1995, pp. 473-490.

- Ward, Peter M. y Victoria E. Rodríguez, *Bringing the States Back In: New Federalism and State Government in Mexico*, Austin, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas-Austin, U.S., Mexico Policy Studies Monograph Series, 1999.
- Watcher, Burma, "Burma in 1988: There Came a Whirlwind", *Asian Survey*, vol. 29, 1989, pp. 174-180.
- Watson, Russell, "Crisis in Korea", *Newsweek*, vol. 109, 29 de junio de 1987, pp. 28-35. Wesson, Robert (ed.), *Democracy: A Worldwide Survey*, Nueva York, Praeger, 1987.
- , "Brinkmanship in South Korea", *Newsweek*, vol. 110, 6 de julio de 1987, pp. 26-27.
- Whitehead, Laurence, "International Aspects of Democratization", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 3-46.
- , "The Imposition of Democracy: The Caribbean", en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 59-92.
- , "Three International Dimensions of Democratization", en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 3-25.
- Wiarda, Howard J., *Politics in Iberia: The political systems of Spain and Portugal*, Nueva York, HarperCollins, 1993.
- , *U.S. Foreign and Strategic Policy in the Post-Cold War Era: Geopolitical Perspective*, Westport, Greenwood Press, 1996.
- Wilkinson, Steven I., "The Electoral Incentives for Ethnic Violence: Hindu-Muslim in India", Reunión Anual de la American Political Science Association, Boston, 1998, manuscrito.
- Wiseman, John A., *Democracy in Black Africa*, Nueva York, Paragon, 1990.
- Woldenberg, José et al., *La reforma electoral de 1996: Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Woodhouse, C.M., *Modern Greece*, Londres, Faber and Faber, 1984.

- , *The Rise and Fall of the Greek Colonels*, Nueva York, Franklin Watts, 1985.
- Woodward, Peter, *Sudan 1898-1989: The Unstable State*, Boulder, Lynne Rienner, 1990.
- Woodward, Susan, *Balkan Tragedy*, Washington, Brookings Institute, 1995.
- World Bank, *World Tables*, Washington, World Bank, 1990.
- , *World Development Report*, Washington, World Bank, 1999.
- Wu, Jau-shieh Joseph, *Taiwan's Democratization: Forces behind the New Momentum*, Hong Kong, Oxford University Press, 1995.
- Wu, Nai-teh, "Provincial Origin Consciousness, Political Support and National Identity", en Hung-mao Tien (ed.), *Ethnic Relations and National Identity*, Taipei, Institute for National Policy Research, 1993, pp. 27-51.
- , "National-Identity Conflict and Democratic Consolidation in Taiwan", Conferencia de la American Political Science Association on Taiwan Studies, 1996, manuscrito.
- Wurfel, David, *Filipino Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1988.
- Yanner, Keith, *Democratization in Mexico, 1988-1991: The Surge and Decline of Support for the Neo-Cardenistas*, tesis de doctorado, Departamento de Ciencia Política, Washington University of St. Louis, 1992.
- Yashar, Deborah J., "Coalitions of Counter-Reform: Explaining Democracy and Authoritarianism in Costa Rica and Guatemala", Reunión de la American Political Science Association, Nueva York, 1 al 4 de septiembre, 1994, manuscrito.
- Young, M. Crawford, *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press, 1994.
- , "Africa: An Interim Balance Sheet", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 3, 1996, pp. 53-68.
- Yu, Ching-hsin, "Opposition Parties in Taiwan: Some Observations on Recent Development", Conferencia "Democracy and Dominant-Party Rule in South Africa, Taiwan, Mexico and Malaysia", Ciudad del Cabo, Sudáfrica, 1996, manuscrito.
- Zakaria, Fareed, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, vol. 76, noviembre-diciembre de 1997, pp. 22-44.

- Zald, Mayer *et al.* (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996.
- Zhang, Bao-hui, "Corporatism, Totalitarianism, and Transitions to Democracy", *Comparative Political Studies*, vol. 27, 1994, pp. 108-136.
- Ziring, Lawrence, *Iran, Turkey, and Afghanistan: A Political Chronology*, Nueva York, Praeger, 1981.
- , "Public Policy Dilemmas and Pakistan's Nationality Problem", *Asian Survey*, vol. 28, núm. 8, 1988, pp. 795-812.
- , *Bangladesh from Mujib to Ershad*, Dacca, University Press, 1992.
- , *Pakistan in the Twentieth Century: A Political History*, Karachi, Oxford University Press, 1998.

COLABORADORES

Carlos Alba Vega. *El Colegio de México*

Joel D. Barkan. *University of Iowa*

Jorge Buendía Laredo. *Centro de Investigación y Docencia Económicas*

Gretchen Casper. *Pennsylvania State University*

Wayne A. Cornelius. *University of California-San Diego*

Ana Covarrubias. *El Colegio de México*

Todd A. Eisenstadt. *University of New Hampshire*

Junhan Lee. *Michigan State University*

Soledad Loaeza. *El Colegio de México*

Michael Malley. *Ohio University*

Anthony Oberschall. *Universidad de North Carolina-Chapel Hill*

Shelley Rigger. *Davidson College*

Rafael Segovia. *El Colegio de México*

Steven I. Wilkinson. *Duke University*

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz. *El Colegio de México*

Caminos a la democracia

se terminó de imprimir en mayo de 2001
en los talleres de Corporación Industrial Gráfica, S.A. de C.V.
Francisco Landino 44, Col. Miguel Hidalgo, Tláhuac, México, D.F.

Composición tipográfica: Literal, S. de R.L. Mi.

Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.
La edición estuvo a cargo de Reynaldo Yunuen Ortega y de Literal,
bajo la coordinación de la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

40 años
CEI

Caminos a la democracia es el resultado de un coloquio organizado por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Como subrayamos en el título de esta obra, es claro que hay múltiples caminos a la democracia y que los procesos no son lineales ni mucho menos inevitables o irreversibles. Las partes centrales del libro son tres. La primera trata sobre aspectos teóricos de las transiciones desde regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos: la compleja relación entre los movimientos sociales y los partidos políticos en las transiciones a la democracia y la importancia del tiempo como una variable central para explicar los éxitos y fracasos en los procesos de cambio político. En la segunda parte se estudia la transición que ha vivido México, con énfasis en el papel de diversos actores en la democratización mexicana: partidos políticos, movimientos sociales y empresarios. También se estudian algunos de los principales obstáculos y retos que enfrenta la democracia mexicana y el impacto que en ella ha tenido el entorno internacional. Uno de los objetivos centrales del coloquio fue ir más allá de la experiencia mexicana, con el fin de entender no sólo los procesos en distintos países, sino también algunas de las principales similitudes y diferencias entre el caso mexicano y los de otras regiones del mundo. A ello se dedica la tercera parte del libro. Finalmente, en las conclusiones se hace una revisión crítica de las más significativas explicaciones teóricas de los procesos de democratización, y se propone un enfoque histórico-institucional para estudiar la transformación de los sistemas políticos. Dada la importancia que han tenido las elecciones del pasado 2 de julio en la transición mexicana, en el post scriptum analizamos sus principales causas y consecuencias.

