EL CAMBIO POLÍTICO EN TIEMPOS DE REFORMA ECONÓMICA

Omar Ramírez Peraza

Resumen

El presente trabajo es un intento por dilucidar las variables más importantes del proceso de democratización del sistema político mexicano interrelacionando dos procesos de cambio: por un lado, las transformaciones económicas impulsadas en la década anterior, como producto de la crisis del modelo económico, y por otro, la necesidad de un cambio político estimulado por esta reforma económica, en un proceso de democratización que tiene como característica principal el desmantelamiento gradual y pausado del régimen actual mexicano.

Abstract

The present article is an intent to figure out the most important variable in the process of towards democracy of the mexican political system, relating two processes of change, on one hand, the economic transformations pushed forward in the last decade, as the product of the crisis of the economical model; and on the other hand, the need for a political change simulated by this ecocomic change, in a process towards democracy that has as main characteristic the gradual and paused dismembening of the actual mexican regime.

Las dos caras del cambio

Desde hace algún tiempo, entre la mayor parte de los estudiosos de la política y la sociedad mexicanas parece haber acuerdo en que el país está inmerso en un profundo proceso de transformaciones que tiene las características de una etapa de transición, aun cuando el sentido de ésta no esté

plenamente definido. Por una parte, el régimen y el sistema político surgidos de la Revolución parecen haber llegado a sus límites y estar inmersos desde hace algún tiempo en un proceso de disolución, pero éste se ha dado en forma paulatina y la crisis del régimen no ha significado su desmoronamiento. Sin embargo, es evidente que el sistema político mexicano está desde hace varios años en un proceso de transformación y que estas modificaciones, a pesar de que se han dado de manera paulatina y que no han sido producto de una crisis profunda del régimen, contiene muchas de las características que Przeworski ha atribuido a las transiciones[1] ya que, sobre todo a partir de la reforma política de 1978, ha habido un proceso de *liberalización*[2] y se han instaurado instituciones democráticas, aun cuando éstas han estado marcadas por los rasgos particulares del régimen que, en términos de Middlebrook, es una forma poco severa de gobierno autoritario.[3]

Por otro lado, la cuestión se complica cuando se incorpora al análisis meramente político la dimensión económica en un momento en que no sólo han ocurrido transformaciones sustanciales en las relaciones entre el régimen político y la sociedad, sino que éstas se han dado en el marco de una crisis económica sin precedentes y de un proceso de reforma económica que también ha trastocado radicalmente el papel del Estado. En términos de Przeworski,[4] ambos procesos pueden ser calificados como transiciones

[1] Véase Adam Przeworski (1986), "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, Schmitter y Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, T. 3, *Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós, pp. 79-104.

[2] En el sentido de O'Donnell y Schimitter "...entendemos por liberalización el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. En el plano individual, estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal (...) En el plano de los grupos, abarcan la libertad para expresar colectivamente sus discrepancias respecto de la política oficial, sin sufrir castigo por ello, la ausencia de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos." Cfr. "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 20-21.

[3] Kervin J. Middlebrook (1988), "La liberalización política en un régimen autoritario", en *Transiciones ...* (*op.cit.*), T. 2, p. 188.

[4] Cfr. Adam Przeworski, *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991, pp. IX-XII.

y son interdependientes, por lo que dificilmente pueden ser comprendidos aisladamente, aun cuando tienen lógicas particulares y dinámicas propias.

Por ello, me parece relevante tratar de vincular ambos procesos en el estudio de los cambios ocurridos en el terreno de la política mexicana de los últimos años. No pretendo hacer un análisis de las transformaciones económicas; únicamente me planteo señalar cuáles han sido los efectos políticos de éstas y la manera en que han afectado al proceso de democratización y a los actores políticos más relevantes.

Los términos de la democratización política

El concepto más generalmente aceptado de transición política hace referencia al intervalo que se extiende entre un régimen y otro, lo que significa que las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio de la disolución de un régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Las transiciones, en este sentido del término, se caracterizan por la ausencia de reglas del juego político claramente definidas, lo que supone una ardua contienda entre los actores por definirlas.[5]

Esta idea, sin embargo, no está necesariamente reñida con la construcción de una teoría *genética* de la transición a la democracia como la planteada por Dankwart A. Rustow en un trabajo ya clásico, en el que se considera los procesos de transición a la democracia como desarrollos de largo plazo en cuyo análisis deben ser tomados en cuenta flujos de causalidad dobles, donde las condiciones económicas y sociales interactúan con la política de forma circular y no existe determinación unívoca.[6]

[5] Cfr. Guillermo O'Donnell y Ph. Schmitter (1988), pp. 19-30.

[6] Dankwart Rustow (1970), "Transitions to Democracy, Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, pp. 337-363. El periodo que Rustow considera relevante estudiar empíricamente es el que va de justo antes del inicio de la transición hasta justo después de que ésta ha concluido y pone

Así, a pesar de que, en términos del propio Rustow, el análisis político debe centrarse en los elementos políticos, no pueden dejarse de lado los factores económicos, sociales, psicológicos y de cultura política que componen el fenómeno democrático.[7] De acuerdo con este modelo, el proceso dinámico de democratización comienza a través de una prolongada e inconclusa lucha política. Propone que para adquirir estas características los protagonistas deben representar fuerzas enfrentadas, y sus planteamientos tener significados profundos para ellos mismos. " Una lucha así suele comenzar como el resultado de la emergencia de una nueva élite que obliga al grupo social dominante anterior, ya deprimido, a una acción concertada". El conflicto político sin solución, entre fuerzas que se neutralizan mutuamente, sería en consecuencia un momento clave de la "fase preparatoria" planteada por Rustow, aunque ese conflicto

> puede evolucionar sin que los protagonistas ni sus planteamientos encuentren ningún tipo de solución democrática. Puede ocurrir, por ejemplo, que uno de los grupos descubra un camino para destruir a sus oponentes; en estas u otras circunstancias, una aparente evolución hacia la democracia puede detenerse, y en ningún momento con tanta facilidad como en la fase preparatoria.

---

como precondición *sine qua non* para que se dé un proceso democratizador el que la unidad nacional esté concluida, Desde su perspectiva, una generación es problablemente el tiempo mínimo para una transición, aquí es importante señalar que en este enfoque deben ser tomados en cuenta intentos fallidos de democratización como parte del proceso mismo.

Esta visión contrasta con las de los estudios más recientes, los cuales centran sus enfoques en el periodo que va de la crisis del régimen autoritario a la celebración de elecciones democráticas en algunos casos, o a la aprobación de una nueva constitución en otros. Ambas perspectivas no son necesariamente contradictorias y la segunda puede ser considerada dentro de la primera, a la vez que permite analizar con mayor eficacia los aspectos coyunturales de las transiciones, precisamente aquello donde la elección que Rustow considera central adquiere especial relevancia.

[7] El argumento metodológico de Rustow hace énfasis en la diferenciación entre los elementos que le dan estabilidad a una democracia y los que le dan origen y dice que una teoría que explique la transición debe centrarse en estos últimos. A la vez insiste en que no existe uniformidad ni geográfica ni temporal ni social en la génesis democrática, por lo que afirma que existen distintos caminos hacia la democratización. Rustow , 1970, p. 46.

Para Rustow, la elección es uno de los principios centrales del proceso político y hace depender buena parte del camino de la transición de la actitud de los actores en cada momento.[8] Un análisis de este tipo se enfrenta, tal como lo señala Przeworski, a la dificultad de definir las restricciones a la elección que imponen las condiciones objetivas, lo que puede conducir a equivocaciones respecto a las posibilidades inherentes de una determinada situación histórica, soslayando algunas que de hecho son posibles o esperando engañosamente lo imposible;[9] sin embargo, esto no quiere decir que las condiciones objetivas determinen todo el proceso, únicamente que ponen límites a los espacios de decisión, lo que significa que las transiciones dependen de las características de los actores que las protagonizan y de las decisiones que éstos toman en las condiciones sociales, políticas y economicas dadas.

Una de las principales dificultades que se enfrentan al estudiar el cambio político en la historia contemporánea de México, radica en que, el alto grado de institucionalización y la larga estabilidad del régimen mexicano han estado acompañadas de una liberalización gradual y relativamente poco conflictiva, lo que contrasta con las abruptas transformaciones de régimen que han sufrido otros países latinoamericanos, en los que las recientes transiciones a la democracia han tenido lugar como resultado de la crisis de situaciones autoritarias que a su vez habían sido producto de una quiebra de regímenes democráticos precedentes.[10] Aun cuando es evidente

[8] La fase preparatoria concluye, por ejemplo, con la decisión deliberada, al menos por una parte de los líderes políticos, de aceptar la existencia de la diversidad política dentro de la unidad nacional; comienza así la fase decisiva, aunque ésta no sea protagonizada necesariamente por los líderes que protagonizaron la transición, ya que en primer lugar, "la decisión puede ser incidental en relación con otros planteamientos sustantivos; en segundo término, en la medida en que se trata de un compromiso genuino puede aparecer como una segunda opción para los partidos, que no represente ningún acuerdo en lo fundamental. En tercer sitio, incluso en los procedimientos suele haber continuas diferencias de método. Y cuarto, el acuerdo preparado por los líderes (después del conflicto) está lejos der ser universal: debe trasmitirse a los políticos profesionales y a los ciudadados en general, lo que constituye dos aspectos de la fase final, de habituación al modelo", Cfr. Rustow, 1970, p. 357.

[9] Sobre esta discusión metodológica véase Adam Przeworski, 1986, p. 80.

[10] Es útil distinguir este fenómeno en el caso mexicano puesto que es preferible entender que

que —como lo afirma Manuel Alcántara— [11] no existe un modelo uniforme de transición política latinoamericano, sino formas diferentes para cada país en particular, las peculiaridades del caso mexicano hacen necesario un instrumental analítico que incorpore el largo plazo y no se centre en los aspectos coyunturales del proceso de democratización.

El modelo propuesto por Rustow sirve como instrumento para explicar la transición mexicana como proceso de largo plazo cuyos orígenes pueden fijarse en el movimiento estudiantil de 1968, que significó para México el inicio de un cambio político trascendente, aunque sus repercusiones en la institucionalidad política no se dejaran sentir hasta la reforma política de 1978, que sin duda tuvo una gran relevancia en el protagonismo que los partidos políticos adquirirían en los años siguientes ya que permitió el empleo de nuevos recursos y el nacimiento de carreras parlamentarias que hasta entonces habían permanecido como coto casi exclusivo del PRI y sus aliados. La reforma, además, fue bien empleada por la derecha tradicional, representada siempre por el PAN, para ganar nuevos espacios legislativos y para comenzar a consolidar un presencia regional más efectiva, hecho que es evidente a la fecha ya con el control de cinco gubernaturas estatales.

La virulencia que alcanzó el conflicto político en 1988 hizo pensar a muchos analistas que se estaba a las puertas del desenlace del proceso de transición; sin embargo, casi siete años después, la transformación del sistema político mexicano aparece como una tarea de más largo plazo que requiere de un enorme esfuerzo analítico y de creatividad, de manera que poco a poco se vayan clarificando las formas de articulación de nuevas

---

cuando se habla de transición en México muchas veces nos referimos al proceso de democratización, que en más estricto sentido se refiere a la necesidad de transformar a personas e instituciones bajo los valores de la democracia. Así pues la democratización debe ser comprendida como la capacidad de las fuerzas sociales para transformarse a sí mismas bajo los nuevos preceptos democráticos liberales modernos, que son los que se promueven mundialmente y han sido generalmente aceptados como válidos.

[11] Véase Manuel Alcántara , *Comparison between models of transition to democracy: the cases of Spain, Latin America, and Eastern-Central Europe,* "The Latin American Models", 1991, pp. 9-14.

relaciones entre Estado y sociedad, capaces de sustituir el complejo entramado corporativo y clientelar sobre el que se ha basado la legitimidad de los gobiernos posrevolucionarios. Para entender la complejidad del problema es necesario plantear cuáles han sido las claves de la larga estabilidad del régimen, que han permitido procesos de transformación tanto social como económica de enorme trascendencia, ya que en el mismo marco de relaciones entre el Estado y la sociedad se ha podido dar un conjunto de reformas sociales como las de los años treinta, después un crecimiento económico sostenido durante cerca de cuatro décadas y finalmente un severo proceso de ajuste económico con costos sociales altos sin que la estabilidad política haya sido puesta en jaque más que coyunturalmente. En la comprensión de los secretos de esta *larga estabilidad* está la posibilidad de entender cuáles pueden ser los caminos posibles de la evolución del régimen y del sistema político en un momento de cambios trascendentales en sus bases de sustentación.

Condiciones políticas de la reforma económica

México, al igual que la mayoría de los países de América Latina ha vivido en los últimos años un severo proceso de ajuste económico que ha constituido una auténtica reforma, cuyo sentido ha sido el de organizar la economía de tal manera que racionalice los recursos y permita que el Estado recupere su solvencia financiera; detrás está una profunda crisis económica que llevó al Estado a la bancarrota en 1982, pero que tiene en sus orígenes el agotamiento a principios de los setenta del modelo de desarrollo de industrialización orientada hacia el mercado interno que había comenzado a gestarse en los años treinta y que había logrado un crecimiento sostenido desde la quinta década del siglo hasta su quiebre definitivo, evidente después del fracaso de la petrolización de la economía al inicio de los ochenta. Más allá de las características técnicas de esta reforma, lo relevante en este caso es la relación entre los efectos sociopolíticos del ajuste y el proceso de cambio político en que paralelamente ha estado inmerso

el país, ya que se trata de dos procesos estrechamente relacionados pero a los que se ha querido ver de manera separada. Hay, sin embargo, a lo largo de los dos procesos, diseños de políticas e intencionalidades que merece la pena analizar en términos generales, aun cuando la comprensión global del proceso de transformación —entendido en los términos atribuidos más arriba a Przeworski— requiera de una explicación de largo plazo, en atención a las peculiaridades históricas y sociopolíticas de la realidad mexicana.

En términos gruesos, la característica central del proceso de transición económica ha sido la transformación de un sistema económico severamente protegido y esencialemente dirigido por el Estado, donde la distribución se realizaba fundamentalmente a través de las rentas estatales, a una economía abierta a la competencia internacional, donde las reglas del mercado imperen. Este proceso, que tiene similitudes con los ajustes llevados a cabo en otros países latinoamericanos y que presenta puntos de contacto con las transformaciones que se viven actualmente en los países del Este europeo, tiene necesariamente implicaciones políticas y afecta los ritmos y los plazos de una transición especialmente delicada en el caso mexicano, debido a los complejos equilibrios de un sistema que en buena medida ha dependido para su estabilidad de la peculiar articulación entre actores políticos y sujetos económicos construida a partir de la cuarta década de este siglo.

La vía de reforma adoptada en México para superar la grave crisis que se manifestó a partir de 1982 fue la de orientar la economía al mercado, a través de la liberación de precios, el debilitamiento de los monopolios estatales y la reducción de la protección de la producción industrial, lo que implica organizar nuevos mercados y reconvertir la industria, de manera que lograra ser competitiva tanto en el mercado interno sin protecciones arancelarias y sin licencias de importación, como en el exterior. Todo ello ha implicado mover los intereses de los diferentes agentes económicos (banqueros, industriales, comerciantes, etcétera) y sociales (sindicatos, profesionistas, campesinos, etcétera). A la vez, el Estado tenía que recuperar su solvencia, para lo cual necesitaba reducir el gasto público, incrementar sus ingresos por medio de una mejor captación fiscal y vender la mayor parte del llamado sector paraestatal de la economía.

Este conjunto de medidas, expuestas aquí en términos muy generales, equivalen a las adoptadas en otros países de América Latina y en más de un elemento coinciden con las características de la reforma de las economías de Europa del Este; se trata de medidas diseñadas y en muchos casos sutilmente sugeridas por los organismos financieros internacionales, sin embargo, por una falta de imaginación parece no existir otra opción y las diferencias de ritmo y matiz están dadas por las condiciones sociales y políticas de cada país en particular, más que por las características de sus economías.

Mucho se ha discutido sobre el impacto político de estas reformas; coincido con Przeworski cuando afirma que sin duda, reformas de este tipo provocan inestabilidad política ya que "son socialmente costosas y políticamente riesgosas... lastiman a grandes grupos sociales y provocan oposición de importantes fuerzas políticas...".[12] La transformación estructural del sistema económico es costosa y su relación con el proceso de democratización se observa en los efectos que tiene sobre el cambio político, ya que aun cuando se puede suponer que el sistema reformado será más eficiente que el anterior y que en condiciones de crisis cualquier evolución positiva es benéfica, un deterioro importante de las condiciones materiales de vida de la población puede ser suficiente para frenar ya sea el proceso democratizador o la reforma económica e incluso puede paralizar ambas transiciones. Maravall plantea tres secuencias posibles de relación entre reforma económica y sistema político: 1. las reformas económicas preceden a las reformas políticas; 2. las reformas económicas son simultáneas a las reformas políticas y 3. las reformas políticas preceden a las reformas económicas.[13] Las condiciones específicas de cada país marcan las diferencias de viabilidad de cada escenario; en términos muy genéricos, Maravall afirma que reformas económicas de orientación hacia el mercado bajo condiciones de transformación política simultánea se dan en Mé-

[12] Przeworski, 1991, p.136.

[13] José María Maravall, "Economía y regímenes políticos ", Working Paper, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, noviembre 1994, pp. 17 y 18.

xico, la URSS y Nigeria, empero, las condiciones de cada país son sustancialmente distintas, así como los efectos políticos de la reforma. En México los costos políticos han sido muy moderados y el régimen ha logrado recomponer sus equilibrios esenciales a costa del proceso democratizador, que mantiene un ritmo pausado, aun cuando no se ha detenido. De nuevo, las condiciones materiales ayudan a explicar el fenómeno, pero también las estrategias adoptadas por los actores tienen un papel central.

Las condiciones de la transición y la estrategia de los actores

La transición política y la económica son de distinto carácter y cada una tiene su propia lógica, pero se implican y dificilmente se pueden separar muchos de sus temas; es más, las tensiones serias en la economía tienen efectos directos en el proceso de transición política, por ello a la vez que se estudia la estrategia de los actores en el terreno puramente político, lo que incluye su capacidad de movilización, su disposición a los pactos y su voluntad de asumir instituciones democráticas, se tienen que analizar paralelamente frente a su actitud respecto a la reforma económica y los intereses que se aglutinan de cara al ajuste. El grado de organización, la representatividad y la posición frente a las reformas de las fuerzas políticas determinan en buena medida el rumbo de las transiciones.

Przeworski plantea dos supuestos contradictorios respecto a la posiblidad de hacer avanzar las reformas económicas sin obstáculos serios: o existen partidos fuertes que pacten el apoyo a las reformas o éstos son demasiado débiles para hacer una oposición efectiva. Cuando las fuerzas políticas son lo bastante fuertes para sabotear las reformas, pero no son lo suficientemente grandes y maduros como para asumir el costo de apoyarlas, entonces el escenario más probable es la paralización de las transformaciones estructurales. El caso de los sindicatos es parecido y el papel que juegan en la democratización es igualmente relevante, ya que organizan a un sector de la población cuyas demandas son fuente potencial de presión salarial y durante el ajuste la presión salarial puede generar infla-

ción, desacelerar la recuperación y aumentar la desigualdad entre diferentes sectores y ocupaciones. Por otra parte, los sindicatos pueden controlar el comportamiento de sus agremiados y convencerlos de que moderen sus demandas y esperen a que las reformas rindan frutos, ya sea a través del poder coercitivo delegado por el Estado o por medio de su propio poder persuasivo.[14] En suma, el éxito de las reformas depende en gran medida del peso de los actores políticos y, centralmente, del grado de autonomía que logre el gobierno para llevar adelante sus programas sin que la oposición a éstos los frene o desestabilice el régimen.

En el caso mexicano, la gran autonomía alcanzada por los gobiernos que han protagonizado las reformas ha dependido, por una parte, de la peculiar articulación de los actores políticos relevantes, que en gran medida procesan sus diferencias a través de la estructura del partido oficial; esto ha permitido que las presiones sindicales hayan sido contenidas dentro del marco tradicional de dominación que el régimen ha ejercido sobre las grandes organizaciones de masas sin que éstas hayan podido convertirse en un obstáculo serio y, por el contrario, hayan sido bastante eficaces como disciplinadoras de la base gremial. Por otra parte está un sistema de partidos apenas embrionario sin ninguna capacidad de respuesta autónoma y que ha dependido del curso que han seguido las fracturas dentro de la propia élite gobernante para presentar un frente poderoso de oposición a las reformas. Por último, está la capacidad del PRI para procesar la diversidad social apenas sin rupturas, a pesar de que tuvo que enfrentar una escisión severa en el momento más agudo del ajuste y que esta fractura logró articularse como oposición electoral en el Frente Democrático Nacional (FDN) ahora convertido en el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Crisis, reforma económica y cambios en los actores

El modelo económico —que había orientado todos los esfuerzos y recur-

[14] Przeworski, 1991, p. 181.

sos básicamente en impulsar el crecimiento del sector industrial— dio sus primeras señales de agotamiento a finales de los años sesenta y los primeros de la década de los setenta fueron el escenario del inicio de una crisis de largo plazo con costos importantes no sólo sobre el bienestar general de los mexicanos, sino también sobre la propia estructura de los actores sociales y políticos.[15] A pesar de sus logros, el modelo tenía un conjunto de debilidades tanto económicas como sociales, tales como una estructura industrial trunca con precarias relaciones interindustriales, una producción agropecuaria desarticulada con respecto a la industria, relaciones de enorme dependencia en el nivel del proceso de formación de capital, en el nivel tecnológico, en el financiero, y sobre todo, una profunda desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso, tanto personal como sectorial regionalmente vista.

La política económica interna y las condiciones peculiares del mercado financiero internacional durante la segunda mitad de los setenta, provocaron que el estallido se aplazara unos años, pero también profundizaron el derrumbe. Los años del desarrollo petrolero fueron una quimera que enmascaró la evidencia del fin del ciclo de expansión industrial que el país había vivido.

[15] José Blanco, "Política económica y lucha política (un examen de la coyuntura mexicana, 1983-1984)", en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis* , Siglo XXI, 1985, p. 403,

Para José Blanco los orígenes internos de la crisis están en la incapacidad de un sector industrial—que sólo servía para abastecer al mercado interno— para generar saldos netos positivos de divisas, y que requería para su expansión de grandes sumas de ellas. Puesto que esfuerzos y recursos internos estaban centrados en la promoción industrial, especialmente en las manufacturas de consumo, las ramas agropecuario-exportadoras no podían sino desenvolverse con un ritmo muy inferior a las exigencias de la dependencia externa del sector industrial, aún más, si un sector productivo, lejos de ser impulsado fue sometido a una expoliación extrema, las condiciones del productor de alimentos básicos para el consumo interno tendieron a empeorar y al mismo tiempo a generar una economía de autoconsumo, de modo que esto último, al traducirse en una tendencia al estancamiento de la producción agropecuaria, impulsó —debido a una decisión de política frente a la escasez— el crecimiento cada vez mayor de las importaciones agropecuarias que, así, se sumaron a las que exigía la formación de capital y la producción corriente del mencionado sector industrial, Además , la concentración del ingreso, aunada a la creciente sobrevaluación del peso —que operaba como un subsidio a las importaciones—, impulsó también las importaciones de consumo conspícuo. Adiciónese a lo anterior, el impacto negativo de los requerimientos netos de divisas de la inversión extranjera.

Esta situación condujo a que a partir de diciembre de 1982 se llevara adelante un programa de ajuste que, en términos esquemáticos, comprendía tres objetivos principales: la reducción del déficit público, la disminución del déficit externo y la desaceleración de la tasa de inflación. Esta política tuvo un costo social muy alto y no logró restablecer los equilibrios económicos, por lo que a partir de 1985 se optó por una reestructuración global de la economía que incluyó una reducción drástica del aparato estatal y el desmantelamiento de todo el llamado sector paraestatal, que comprendía una lista larga de empresas industriales y de distribución.

Era de esperarse que los costos políticos fueran altos, ya que una reestructuración de este calibre produce, independientemente de sus efectos a largo plazo, en términos inmediatos inflación, desempleo, distribución inadecuada de recursos y volatilidad en los ingresos relativos de los ciudadanos; la inestabilidad política que se puede generar, por tanto, es enorme. Es evidente que, como dice Przeworski, la adopción de políticas de este tipo tiene que hacerse tomando en cuenta predicciones sobre las reacciones populares que pueden generarse, en ocasiones incluso por encima de la confianza que los políticos tengan en el equipo económico que las propone.[16] El gobierno de De la Madrid apostó, por tanto, a la eficacia del régimen para procesar el disenso que las medidas provocaran, a la vez que desaceleró el proceso democratizador después de las primeras derrotas priistas en elecciones locales del norte del país.

Si bien es cierto que durante todo el periodo presidencial de Miguel de la Madrid la sociedad sufrió cambios importantes producto de la crisis y de la política de ajuste llevada a cabo, el régimen logró mantener muy eficazmente las formas tradicionales de control y superó el valle de la transición económica en términos favorables para su supervivencia política. Pese a las enormes dificultades que la crisis y la propia estrategia de reestructuración de la economía suponían para mantener engrasado el entramado corporativo y clientelar, lo equilibrios políticos funcionaron adecua-

[16] Przeworski, 1991, p. 166.

damente a pesar de haberse erosionado, lo cual suponía la capacidad de control que aún tenía la élite política para incluso, en algún sentido jugar en favor del mantenimiento de los equilibrios políticos tradicionales.

Por ejemplo, las organizaciones de masas, que habían basado buena parte de su capacidad de control sobre sus agremiados en su eficacia como gestores de demanadas en una época en la que el Estado tenía capacidad de obtener resultados, y la política de ajuste puesta en marcha por el gobierno les restaba a los dirigentes de esas organizaciones corporativas la mayor parte de su capacidad de influir en las decisiones gubernamentales. Así, la dirección del llamado movimiento obrero organizado quedó entrampada, ya que había perdido capacidad de convocatoria y su propio liderazgo dependía en gran medida del apoyo gubernamental; sólo podían desafiar la política de ajuste con una movilización de las bases que, sin embargo, habría significado abrir las puertas a un proceso de democratización interna que hubiera puesto fin a las direcciones sindicales tradicionales. En todo caso, estas organizaciones obreras habían fundado buena parte de su poder en la debilidad de su propia base, lo que les permitía un control prácticamente incontestado; ello evitó que hubiese rupturas significativas.

Esto no significa que no hubiese pulsos internos serios; prueba de ello es que en junio de 1983 hubo más huelgas que en todo el sexenio anterior, lo que mostró la rapidez inusitada con que los trabajadores resintieron el programa de ajuste y estabilización puesto en marcha pocos meses antes; el movimiento obrero no podía sino experimentar la dureza de la política salarial del gobierno en su economía doméstica y se movilizó en consecuencia. Frente a esta situación el gobierno se mostró inflexible y actuó muy severamente contra la disidencia sindical, aprovechando las circunstancias para cerrar empresas;[17] esta actitud alertó a las dirigencias oficia-

[17] El caso más señalado es el desmantelamiento de URAMEX, empresa estatal dedicada a la producción de uranio enriquecido para abastecer al programa nuclear de la Comisión Federal de Electricidad, con lo que el gobierno le dió un golpe mortal a la combatividad del Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear y descabezó a la dirección sindical independiente.

listas que, por otra parte, tampoco son homogéneas, y las obligó a aceptar los términos de la política económica.

En el terreno electoral los costos fueron más evidentes. La irrupción ciudadana que reclamaba mayores espacios de representación, sobre todo en el norte del país, tenía su origen en el crecimiento de la población urbana provocada por el desarrollo económiico, pero sin duda la frustación de las expectativas de consumo que el crecimiento artificial de los últimos setenta había generado, inclinó sus preferencias electorales a favor de Acción Nacional y volvió más virulenta su participación. La respuesta gubernamental de poner en marcha los mecanismos de control para garantizar a toda costa el triunfo priísta, sobre todo después de un periodo inicial de apertura que se tradujo en una serie de importantes triunfos panistas en las elecciones locales de 1983, provocó una nueva situación en la cual las elecciones continúan no siendo fuente de legitimación, pero con la novedad de que comienzan a ser instancias de confirmación de la ilegitimidad priísta.[18]

Sin embargo, la protesta electoral no se generalizó por todo el país y siguieron siendo muchas las zonas en las que el dominio priísta era incontestado. El incipiente sistema de partidos que la reforma política había comenzado a perfilar presentaba su mayor debilidad por la izquierda, donde la relativa iniciativa adquirida durante los setenta se había perdido ante la incapacidad de construir un referente organizativo capaz de capitalizar la insurgencia electoral de aquellos años[19] e incluso el PAN mantuvo su desigual implantación regional.

[18] Véase C. Pereyra, "Efectos políticos de la crisis", en P. González Casanova y H. Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis*, 1985, T. II, pp. 207-220.

[19] La perspectiva de construcción de un partido moderno de la izquierda plural y democrático que fuera disputando espacios de poder a través de su participación electoral, parecía haberse concretado con la fundación del Partido Socialista Unificado de México; sin embargo, la incapacidad para lograr acuerdos entre las diversas facciones y las inercias sectarias que le impedían asumir plenamente la lucha por la democratización como un fin en sí mismo, hicieron que el PSUM viviera una crisis permanente, con la amenaza constante —cumplida en algún caso— de la escisión, que nunca lograra ampliar el espacio electoral alcanzado por el Partido Comunista y sus aliados de la Coalición de Izquierda en 1979, y que fuera incapaz de canalizar el descontento popular.

El descontento popular provocado por la reestructuración de la economía tuvo su expresión más virulenta en 1988 tanto en la campaña presidencial como en las elecciones y las movilizaciones posteriores en defensa del voto. La candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República resultó un detonante para el estallido de una combinación de factores de muy diversa índole que se habían mezclado en el caldo de cultivo de la crisis económica.

Merece la pena diferenciar entre las causas que hicieron posible una candidatura de este tipo y los elementos que le dieron fuerza, aunque al final ambas partes del fenómeno acabaron conjugándose. En primer término, la ruptura de Cárdenas y su grupo con el PRI fue una muestra evidente que los mecanismos internos de control de la disidencia se habían roto o, por lo menos, desgastado sustancialmente, en buena medida porque la crisis había restado capacidad de maniobra al régimen y ya no era posible hacer concesiones en cuestiones de política económica y social a la izquierda del partido sin poner en peligro la política de ajuste, por lo menos en la forma por la que se había optado; pero también se demostró que la fluidez interna del PRI había llegado a su límite, sobre todo cuando las bases del consenso interno estaban en proceso de transformación precisamente por el cambio de rumbo político que la crisis y la reforma habían impuesto.

Parece evidente que el fracaso de la política económica de López Portillo y la necesidad de sacar adelante la reestructuración llevaron a la cúpula de la burocracia política, y por lo tanto a la dirección real del partido, a una nueva generación que conjugaba su capacidad técnica con la pertenencia a la clase política tradicional, ya sea por vía familiar o de militancia, lo que desplazó al sector de la élite que apostaba por mantener la preminencia del Estado en la economía como garantía de redistribución. La ruptura no se dio por el lado de las organizaciones corporativas —debido al entrampamiento descrito anteriormente— sino que provino de algunas personalidades destacadas del partido que se consideraban defensores de la política social de la Revolución y que se oponían al ajuste económico por el alto costo social que suponía; a esta actitud hay que sumarle el desplazamiento de los espacios de poder que habían sufrido en beneficio del grupo encargado de llevar adelante la liquidación del modelo de desarrollo periclitado.

La debilidad de un sistema de partidos poco implantado en la sociedad y que a excepción de Acción Nacional, tenía poca tradición electoral, permitió que la ruptura tuviera una repercusión mayor, pues fue vista por los electores como la posibilidad de enfrentar la política del régimen con alguna posiblidad de éxito, mientras que las opciones tradicionales resultaban poco atractivas.

Por su parte, algunas organizaciones partidarias exiguas, que veían impotente su capacidad de entrar en la disputa por los puestos de representación aun en momentos en que la atracción priísta estaba deteriorándose, vieron en la candidatura de Cárdenas una tabla de salvamento que evitaría su extinción; de los tres partidos registrados que respaldaron la campaña de Cárdenas en un primer momento, dos eran los antiguos satélites del PRI que a duras penas había sobrevivido a la apertura de la reforma política y el tercero era un subproducto de la reforma que había oscilado entre la provocación y el apoyo acrítico al régimen.[20] Ninguna de estas formaciones tenía el vigor suficiente para capitalizar el descontento popular y traducirlo en votos, así que la personalidad de Cárdenas —que conjugaba su propia trayectoria política con su estirpe familiar— se presentaba como una oportunidad difícil de despreciar.[21]

La otra cara del fenómeno está dada por el arrastre popular que logró la campaña. El hecho mismo de que se tratara de una figura destacada del partido oficial que decidía romper y jugar por fuera le dotaba de cierto

[20] Los partidos que apoyaron la candidatura fueron el PARM, que fue el primero en postular a Cárdenas, más el Partido Popular Socialista y el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, nacido en 1973 como Partido Socialista de los Trabajadores y que de manera oportunista cambió su nombre en 1987.

[21] Por lo que toca al PMS —sucesor de PSUM, que había evitado su disolución a través de una refundación que implicó su fusión con otros partidos de izquierda— el proceso fue distinto; se trataba de una organización mucho más compleja, basada en un difícil equilibrio entre distintas corrientes, pero con capacidad para obtener alguna fuerza en la campaña electoral. El precario consenso alcanzado para la fundación del partido dependía en buena medida del mantenimiento de una candidatura propia; sin embargo, el empuje alcanzado por la candidatura de Cárdenas y el temor a verse marginado de la gran corriente electoral que parecía surgir, provocó una crisis interna que sólo fue posible resolver sumándose a ella en el último momento.

empuje electoral entre sectores medios que le concedían posibilidades de triunfo —una suerte de voto útil—, como había ocurrido en 1940 y 1952; pero un factor clave en el que radicó la fuerza del FDN fue la disputa por la legitimidad fundacional del Estado mexicano. Por un lado, la personalidad de su candidato permitió atraer a grupos populares que lo identificaban con la auténtica Revolución, la de las reformas sociales que se iniciaron en los años treinta; por otra parte, su discurso electoral se basó en la defensa radical del nacionalismo-revolucionario, es decir, de la lógica del modelo económico que había quebrado en 1982. Paradójicamente, esta apuesta fue una de las razones del fuerte apoyo obtenido en 1988 por el cardenismo y ha sido una de las causas del declive del PRD en 1994.

El núcleo duro de la oferta electoral de Cárdenas era paliar los costos sociales de la crisis a través de la suspensión de pagos del servicio de la deuda externa; esta propuesta era el único lineamiento de política económica que ofrecía y en torno a él se aglutinó la izquierda, desde aquella que había logrado desarrollar una visión democrática hasta los grupos de matriz radical, sin una mayor elaboración programática. El cemento de la coalición era la repulsa a la política económica gubernamental, pero detrás no había un proyecto nacional sólido que dejara ver el peso de una contraélite en ascenso.

Sin embargo, la reivindicación de la legitimidad originaria y, sobre todo, la oposición a la política económica logró atraer a una franja muy considerable del electorado tradicional priísta, entre los que se destacaron los empleados públicos que, como dice Przeworski, han estado en todos los casos latinoamericanos al frente de la resistencia contra las reformas orientadas al mercado, debido a que han sido uno de los sectores que más han sufrido los efectos de la reestructuración, por lo que forman parte central de la coalición antirreformas junto con los trabajadores no calificados y los burócratas de alto nivel sin entrenamiento profesional técnico[22]; si añadimos a esta lista para el caso mexicano a sectores de ejidata-

[22] Prezworski, 1991, p. 160.

rios fuertemente identificados con el mito fundacional, se puede encontrar en términos generales el perfil sociológico del FDN (ahora PRD).

Las dos caras de la reforma del Estado

El rumbo que tome la transformación no está claramente definido, ya que si bien es cierto que el proceso de modernización económica en que está inmerso el país implica un cambio en los actores sociales que necesariamente afectará al sistema político, el sentido de esta influencia no está predeterminado.

Por una parte es evidente que el viejo pacto corporativo, a pesar de haber jugado un papel importante al permitir al régimen llevar a cabo un ajuste económico para la reconversión, no es sino una herramienta tradicional debilidada, frente a su antigua capacidad para controlar a los actores sociales a través de sus cúpulas a la hora de promover reformas o cambios sociales. Ahora resulta que ya no es tan eficaz como forma de concertación entre el Estado y la sociedad,[23] sin embargo aún permite mantener el equilibrio del sistema político. Por otro lado, una reforma del Estado como la que requiere el país, que construya un Estado pequeño y fuerte, capaz de influir realmente en la orientación de la inversión y en la fijación de certidumbres económicas, y a la vez capaz de impulsar políticas de redistribución y expandir el mercado interno por un mecanismo distinto del reparto de rentas estatales,[24] implica la tarea de construir un Estado con amplia autonomía frente a los actores sociales que acabe con la hipertrofia que le impone el pacto corporativo al requerir de grandes gastos estatales para mantenerlo. Sin embargo para mantener el proceso

[23] L. Paramio, "El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90", ponencia al XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA), Buenos Aires, 21-22 de julio de 1991, p. 12.

[24] *Ibid*, p. 20.

de democratización y liberalización del régimen en circunstancias de reforma económica estructural es necesario tener una política social que proteja a los grupos más débiles de los efectos más nocivos del ajuste y haga viables las dos reformas.

Este replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad no necesariamente pasa por la articulación de un sistema democrático pluripartidista. El régimen parece haber optado por ir desmantelando el entramado corporativo sin estridencias, lentamente, dejándolo morir de viejo; mientras tanto ha tejido por medio de iniciativas como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), una nueva red de relaciones que ya no pasan a través de la estructura del PRI y que pueden producir un nuevo pacto redistributivo en el que la sociedad tenga un papel más activo. Esto podría permitir la apertura del mercado político, en el sentido de que las nuevas formas de expresión que puedieran surgir entre los actores sociales, tuvieran un alto grado de autonomía frente al propio Estado y frente al partido oficial, lo que permitiría que las fuerzas políticas entraran en competencia por sus apoyos electorales; pero la viabilidad de este planteamiento supondría la existencia de partidos con capacidad de atracción a través de propuestas programáticas entre grupos con demandas bien definidas. Por el contrario, el rumbo más probable es el de la reconstrucción del entramado clientelar priísta a partir de la utilización de la maquinaria económica del Estado, como instrumento partidista,[25] tal fue el caso del Programa Nacional de Solidaridad.

La otra cara de la Reforma del Estado, la que implica llevar adelante un programa de ajuste económico para fijar nuevas certidumbres, impulsar un recuperación de la confianza y modificar sustancialmente las reglas del juego en la sociedad y en la economía, requiere de un alto consenso social que sólo puede ser alcanzado a través de pactos entre el Estado y los actores. En este sentido, el régimen ha logrado replantear su relación con una buena parte de los grupos sociales determinantes, pero la esfera de los partidos políticos sigue siendo un ámbito de alta fricción.

[25] Jonathan Fox, "The difficult transition from clientelism to citizenship, lessons from Mexico", en *World Politics*, vol. 46, núm. 1, enero de 1994.

Por una parte, el sistema político sigue siendo demasiado vulnerable frente a la incertidumbre democrática y los restos de formas de dominación tradicionales que subsisten en el campo y en las pequeñas ciudades de provincia que se niegan a la apertura; pero por la otra está un sistema de partidos inmaduro que se resiste a los acuerdos y que no es capaz de tender puentes que permitan generar comunicación confiable entre los interlocutores del régimen. No es casual, en este sentido, que frente al PAN se haya dado mayor apertura que frente al PRD.

La posibilidad de que acaben por imponerse las reglas del juego legal-racional que implican un arreglo democrático depende en buena medida de la capacidad que tengan los partidos para ganarse un espacio importante en un momento que se están redefiniendo sus relaciones con la sociedad. En la medida en que los partidos puedan realmente considerarse como representantes de sectores significativos de la sociedad, con un proyecto nacional articulado que pueda ser puesto sobre la mesa de negociaciones como punto de partida para llegar a acuerdos, se podrá plantear que se ha alcanzado el punto en que el sistema político puede dar un giro que permita la alternancia electoral sin conflictividad y en el que las instituciones democráticas acaben imperando.

Las pautas de cambio que ha mostrado el sistema político mexicano permiten suponer que es posible que en la medida que el régimen ha logrado un éxito razonable en la obtención de sus metas económicas, tenga confianza en su imagen pública y sea capaz de atraer un considerable apoyo electoral, puede impulsar la consecución de un pacto democrático en términos que garantice la continuidad de ciertos elementos que la clase política en el poder considere claves para la supervivencia de su proyecto nacional.[26] Esta vía de democratización desde arrriba marginaría a los partidos que se negaran a asumir las condiciones que les impusiera el régimen, por lo que el camino para un bipartidismo PRI-PAN estaría abierto.

[26] Guillermo O'Donnell en su "Introducción a los casos latinoamericanos", *Transiciones...* (*op. cit*), T. II, p. 30, considera posible este tipo de pacto impulsado desde arriba, aun cuando dice que sólo el caso de Brasil puede ser parcialmente considerado dentro de este modelo de transición.

Sólo el surgimiento de una fuerza de izquierda realmente comprometida con la institucionalidad democrática, con una cohesión interna suficiente para alcanzar acuerdos y con un proyecto nacional lo suficientemente elaborado para ser confiable entre los actores sociales determinantes podrá contribuir a un nuevo arreglo político auténticamente plural.

Si bien es cierto que el surgimiento de un sistema de partidos sólido es prerrequisito para que el proceso democratizador avance a los ritmos deseables, también hay que considerar que la diversidad del país, su enorme desigualdad y la complejidad de sus estructuras sociales requiere alcanzar nuevos puntos de equilibrio que no pongan en peligro la estabilidad en el momento que los equilibrios del régimen anterior se vayan desmantelando. En este sentido me parece que el escenario más plausible a corto plazo es el de un PRI que paultinamente abandone su papel de partido del régimen para convertirse en un partido hegemónico en muchos estados del país, sobre todo del sur, pero que tenga que competir con reglas claras y en condiciones de equidad con el resto de los partidos, que pueden ir adquiriendo más peso en las zonas donde el proceso de modernización abra el mercado político.

La estabilidad política tiene un valor enorme para que un país pueda desarrollar su economía y alcanzar mayores niveles de bienestar. Las elecciones con conflictividad postelectoral no contribuyen a crear un clima de estabilidad y de confianza en los actores económicos; por ello, es posible que se vayan imponiendo nuevas reglas que obliguen al partido oficial a respetar los triunfos de la oposición. No obstante, en la medida que la oposición no tenga una presencia nacional mayor y deje de tener un carácter marcadamente regional, el régimen no se sentirá presionado para profundizar un pacto democrático que modifique los términos de la contienda, sobre todo en lo que a equidad de los recursos de los partidos se refiere.

El PRI está obeso; ha perdido agilidad y cada vez más necesita ganar contundentemente para evitar las impugnaciones de la oposición, ya que la baja confiabilidad del sistema electoral introduce la sospecha del fraude en las elecciones disputadas. Para el propio partido oficial comienza a ser una necesidad la aceptación de una normatividad electoral confiable que permita que se cuenten los votos sin sospechas, para que sus triunfos por

escaso margen sean reconocidos sin conflictividad. Pero tambien necesita modernizar su estructura de manera que pueda hacer campañas eficaces sin invertir la gran cantidad de recursos que actualmente requiere y que obtiene de formas de financiamiento poco claras, principalmente de recursos gubernamentales desviados al partido.

El escenario a mediano plazo es el de un país con grandes diferencias regionales que paulatinamente irá alcanzado mayores grados de democratización en los estados del centro y del norte, mientras que el sur seguirá siendo un mercado electoral cautivo, en el que los vínculos clientelares seguirán teniendo vigor durante mucho tiempo. En este sentido, los partidos deben asumir que democratización no implica necesariamente la derrota del PRI, sino la modificación de los términos de la contienda electoral y la creación de instituciones que trasladen la incertidumbre política del interior de la estructura priísta a las instituciones propias de un régimen democrático.

La estabilidad política tiene también un enemigo potencial en la enorme desigualdad de un país con la mitad de sus población debajo de los márgenes de la pobreza. Aun cuando se acepte que, la desigualdad no aumentó con el ajuste, sino que se mantuvo en los mismos términos que se heredaron del modelo de desarrollo mercadointernista,[27] la caída general de los ingresos ha aumentado la pobreza y ha hecho más grave la desproporción en la distribución del ingreso. La desigualdad también es regional, ya que mientras el norte está más preparado para el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá el sur sigue inmerso en la pobreza profunda. En estas condiciones, la democratización será un proceso que incumbirá sólo a la mitad del país, mientras que el resto seguirá dependiendo de las derramas económicas del clientelismo priísta. Además, la subsistencia de la desigualdad profunda seguirá poniendo en duda las ventajas de una reforma económica que hasta ahora apenas ha dejado sentir sus beneficios sobre la mayoría de la población, lo que a su vez puede ser un foco de desestabilización en un proceso de apertura de los mercados políticos.

[27] Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava, "Algunas consecuencias sociales del ajuste: México post " 82" El Colegio de México, 1990, citado por Przeworski, 1991, p. 161.

A pesar de los obstáculos que presenta el proceso democratizador y de la desaceleración que la reforma económica le impuso, hoy en México existe una parte sustancial del mercado político que se ha abierto y ahora la oposición ocupa el 40 por ciento del electorado; la desproporción entre la votación oficialmente reconocida del PRI y la de sus oponentes sigue siendo grande, pero cuando se trata de elecciones locales en los estados con mayor índice de población urbana y mayor nivel de ingreso[28] la competencia se vuelve muy dura y el partido oficial ya no es capaz de imponer sus triunfos como antes; ahora existe una ciudadanía relativamente moderna dispuesta a defender su voto, lo que cada vez más impide a los grupos de poder locales imponer su voluntad impunemente. Además, la legislación electoral ha avanzado y se han ido creando instituciones para dirimir la conflictividad electoral, aun cuando todavía son muy imperfectas y no han logrado la aceptación de todos los partidos. Empero, puede vislumbrarse en el mediano plazo, por lo menos en una parte importante del país, una competencia electoral normal, donde los partidos de oposición obtengan triunfos sin tener que arrebatarlos con movilizaciones y protestas, pero con un PRI que mantendrá su hegemonía durante mucho tiempo.

Conclusiones

El régimen político mexicano resultó capaz de sobrevivir el valle de la transición económica después de las elecciones de 1988. Esto no quiere decir que no pueda haber un deterioro económico como ya pasó con la reciente crisis financiera. Hoy se genera una sensación de pérdida de lo avanzado y el esfuerzo resulta irrelevante con relación a las expectativas

[28] De esta afirmación hay que descontar a Michoacán, fundamentalmente rural, donde el PRD mantiene altas tasas de votación, debido en especial a que la antigua estructura priista siguió a Cárdenas en su salida del partido; en Guerrero, por su parte, existen núcleos duros de encono social, con cierta presencia de la izquierda tradicional que también se han traducido en altas votaciones para el PRD en las elecciones locales aunque la implantación del partido no es sólida ni homogénea.

creadas por la reforma económica, en un momento en que la reforma política es impostergable, así la agenda política se complica más. Lo que pone en evidencia que la reforma económica es frágil a las variaciones de la situación política como quedó de manifiesto durante los acontecimientos de 1994, a saber; el asesinato de Luis Donaldo Colosio candidado del PRI a la presidencia de México, que se agrega al levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el sureño estado de Chiapas y que coincide, no casualmente con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (1° de enero de 1994), ha destapado realidades que hasta ahora se negaban y que tienen que ver directamente con el auténtico avance democrático del país. En donde el oscuro tunel de la cultura política se impone al avance de las reglas claras y explícitas que cualquier sistema democrático exige, en donde la certidumbre sea una realidad. Se sabe que la verdadera democracia política se gana, no se impone, como hasta ahora se hace en México. Para modernizar el sistema político hace falta cambiar las formas de hacer la política. Las encargadas de esta tarea son las instituciones públicas a través de la orientación que les da la sociedad civil. Es ella quien bajo sus demandas y exigencias, pero también sus responsabilidades, impone los términos y ritmos de la democracia, sin embargo no es la única responsable de las acciones y los resultados. Las instituciones que componen el Estado también lo son, ya que su responsabilidad en el proceso las obliga a canalizar, guiar y dar una respuesta social a las demandas, si se desea evitar un cambio con violencia social de consecuencias funestas. Porque lo que está claro es que la sociedad mexicana busca realizar una transformación democrática pacífica.

En las elecciones del 21 de agosto de 1994 México se enfrentó a su primera y verdadera prueba de modernización hacia el avance por el camino del desarrollo político, vimos una mayor politización de la sociedad y una voluntad abierta de participar en política mediante el voto, lo que ha demostrado la conciencia del uso de los derechos ciudadanos e implícitamente el rechazo a la violencia. La valoración positiva de los derechos ciudadanos, en este caso electorales, se acompaña de una intensa condena de la violación de los mismos, el fraude. La legitimidad del sistema ha

provenido de otros factores histórico-tradicionales y pragmáticos, y no principalmente del sufragio y la legalidad electoral.[29] La muestra es que el tópico repetido durante años de que el PRI gana, sólo porque hace fraude, y que si las elecciones fueran limpias la vieja maquinaria se vería descubierta ante los ojos de la población siempre burlada, ha quedado por lo menos hasta ahora parcialmente desmentida.

Es cierto que la relativa limpieza electoral no acaba con la inequidad que representa el hecho de que el PRI cuente con el apoyo de todo el aparato estatal, incluyendo recursos económicos; en segundo lugar, es claro que la maquinaria priísta tiene aún gran capacidad para intimidar a grandes sectores de la población, que sienten que su empleo, su tranquilidad o ciertas mejoras en sus niveles de vida dependen de dar su voto favorable al partido oficial y por último, en este sentido buena parte de la población mexicana responde a mecanismos de articulación social que corresponden más a la supervivencia de identidades colectivas tradicionales básicamente clientelares que a perfiles ciudadanos. Nuestros pasos de modernidad social no han convertido nuestros deseos políticos en plenamente democráticos, no se han disuelto completamente los lazos culturales de carácter tradicional ni han generado cabales comportamientos ciudadanos. Considerando la propuesta metodológica de Rustow, la génesis de la democracia no necesita ser socialmente uniforme; en el mismo lugar y tiempo, las actitudes que la promueven pueden ser no iguales para los políticos que para la población.[30] Así, es claro que el PRI ha aprovechado estas tradicionales formas de agrupación social basadas en la verticalidad de sus estructuras, ejidatarios, obreros, grupos indígenas y otros colectivos para mantener el control político e introducir reformas económicas sin graves conflictos sociales pese a lo severo del ajuste. Los anhelados ciudadanos modernos siguen siendo una porción minoritaria de la población mexicana y es en este terreno donde compiten los partidos políticos. Para el funcionamiento de

[29] Jaime Sánchez Susarrey, *La transición incierta*, México, Ed. Vuelta, 1991, pp. 11-55.

[30] Dankwart A. Rustow, *op. cit.*

la compleja maquinaria priísta se ha requerido de un lubricante especial las rentas estatales.[31] Por lo tanto existen dos arenas: en una compiten todos y en la otra se queda prácticamente solo el partido oficial, el objetivo es modificar esta característica.

Sin embargo, mucho ha cambiado el sistema de partidos. El PRI mismo, que se presenta como la fuerza más refractaria al cambio interno, ha comenzado a aceptar la competencia electoral como parte de las reglas del juego ante la nueva experiencia que significaron las elecciones de 1994. Pero también es claro que la estabilidad política del régimen ha dependido de la estabilidad económica que él mismo ha podido generar, mientras la economía sea sana la política será estable, se piensa; sin embargo no es una condición suficiente, hemos llegado a una ruptura del control de ese equilibrio.

El cambio político apareció como inevitable conforme se realizaba el ajuste estructural de la economía, pero iniciar el proceso de democratización en estos términos resulta complejo, ya que resulta de un doble esfuerzo, en el que los tiempos son un factor muy importante. Es mejor no abordar ambas reformas de manera simultánea evitando sobrecargar las agendas y solapar los conflicto —como afirman Haggard y Kaufman los gobiernos en este contexto tienden a ver la reforma política de manera parcial y no ampliamente en términos instrumentales.[32] Precisamente esto es lo que la población mexicana reclama, que únicamente se hagan cambios en la estructura económica, ya que no tan sólo las reformas económicas son sustanciales, sino las transformaciones políticas también, es en este punto donde más rezagado se encuentra México.

Por otro lado, no ha sido posible separar el dominio político de la presidencia sobre el partido oficial y la vida política del país e iniciar una clara división tajante entre Estado y partido, evitando se repitan las formas tradicionales de hacer política. Los esfuerzos modernizadores hasta

[31] Jonathan Fox, "The difficult transition from clientelism to citizenship, lessons from México", *op. cit.*

[32] Stephan Haggard y Robert Kaufman, *Economic adjustment and prospects for democracy,* cap. 7.

ahora han chocado con una cultura política que se resiste en el momento de establecer un aparato estatal más o menos operacional en términos democráticos. La razón es que la revolución política sigue siendo lenta por las inercias que aún perduran en el enorme aparato político-institucional mexicano, sin embargo la ruptura de los feudos de poder al interior del Estado aún continúa.

Pero hoy desde distintos foros la sociedad cada vez más organizada, con mayor autonomía o en la lucha por conseguirla, se plantea la urgencia del cambio democrático. El desajuste entre economía y política es notorio porque los desequilibrios que con frecuencia acompañan a las profundas transformaciones socioeconómicas, y que suelen preceder al cambio político —en algunos casos— coexisten con el mantenimiento de la situación política del viejo orden que se piensa sustituir.[33] La resistencia al cambio político ha mantenido su inercia, la rigidez de las instituciones políticas ha continuado prácticamente inerte, las transformaciones son insuficientes y superficiales, pese a esto y por lo mismo la movilización social autónoma ha crecido, siendo signo del avance hacia la demanda de una democratización del sistema, lo que nos habla de un proceso de modificación de la cultura política, que pasa de la posición expectante a la de exigencia, indicando la necesidad de romper completamente con el modelo clientelar. Sólo así podremos evidenciar la transformación del viejo esquema y el tránsito al cambio democrático. No se necesitan únicamente organizaciones políticas electorales, sino la creación de instituciones y órganos políticos auténticos, no corruptos, propositivos y renovados, puesto que la democracia no se construye con sistemas electorales competitivos solamente, aunque estos son condición necesaria pero no suficiente.

La sociedad en su conjunto no ha sido beneficiaria totalmente de la modernización económica, ya que no participan todos de ella. La modernidad es incompleta, existe crecimiento económico pero esto de ninguna manera significa desarrollo, aquí es donde nace la verdadera democracia,

[33] Samuel P. Huntington, "Desarrollo político y deterioro político", en Teresa Carnero (ed.), *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Madrid, Alianza Universidad, 1992, pp. 167-220.

rio en la exclusión sino en la inclusión; la aparición en escena del disfrute del crecimiento, la competitividad y fortalecimiento del proyecto económico implantado como una mejora de los niveles generales de vida de la población, y no la creación de beneficios para algunos segmentos de la sociedad. Evidentemente estamos frente a una reforma inacabada, en la que aún pende sobre ella la espada de la democratización.

Sin embargo, si el país quiere continuar en el camino de la modernidad económica debe enfrentar la reforma estructural del Estado, lo que implicaría acabar con las formas de financiación del aparato clientelar del PRI ya que éstas son costosas e ineficientes; pero acabar con ellas supondría minar buena parte de su base electoral. El Programa Nacional de Solidaridad sirvió para difuminar el impacto de la reforma económica creando un mecanismo de redistribución de las rentas estatales y sin embargo paradójicamente ha aplazado la reforma política en un punto primordial: el uso del gasto social como instrumento político. Confiar sólo en el voto ciudadano y en un clientelismo ajustado con componendas resulta muy arriesgado para la élite en el poder, pero mantener la maquinaria clientelar tal como ha existido hasta hoy resulta más costoso para sus fines.

En resumen, para modernizar y democratizar al país no sólo el PRI debe perder unas elecciones, también se debe transformar globalmente la cultura política y abandonar las viejas prácticas tradicionales; no basta con modernizar el aparato económico si este proceso no va acompañado de un sistema democrático o de una democratización del régimen. La agenda de la democracia en México es conseguir el funcionamiento del sistema federal, la división de poderes, contrapesos al presidencialismo, fin a la impunidad en la corrupción del régimen, impartición de la justicia, medios de información autónomos, creación de un sistema de libertades real no ficticio, y por supuesto elecciones equitativas.