

LEGITIMIDAD EN TRANSICIÓN.

El caso de México en perspectiva comparada

César Cansino

Resumen

En este se ensayo se recorre la genealogía del concepto legitimidad, sus acepciones y aplicaciones en distintos regímenes políticos, para finalmente desembocar en el caso mexicano.

Abstract

In this essay we go through the genealogy of the concept legitimacy, its conceptions and applications in different political systems, to finally and up in the mexican case.

Introducción

Admitiendo que todo régimen político, independientemente de su signo, requiere de un margen de apoyo tanto de la sociedad como de los actores políticamente relevantes, es obvio que sus autoridades apelarán a determinadas fuentes de legitimidad con vistas a mantenerse en el poder.¹ En esc

¹ Para fines de este artículo, por legitimidad aludiremos a un conjunto de actitudes positivas hacia un sistema político considerado como merecedor de apoyo. Se habla de actitudes positivas para diferen-

sentido, resulta relativamente fácil identificar empíricamente y establecer teóricamente el tipo de legitimidad a la que apelan, por su propia condición, tanto los regímenes democráticos como los no democráticos.² Así, por ejemplo, mientras que en un régimen democrático se apelará primordialmente a una legitimidad propiamente democrática, es decir, a una legitimidad sustentada en un conjunto de reglas y procedimientos aceptados por todos, en los regímenes no democráticos, dado que no se cuenta con este recurso de base, se buscará apoyo por la vía del rendimiento o de los resultados inmediatos. Piénsese, por ejemplo, en los discursos de los militares golpistas en Sudamérica que justificaban su irrupción en el poder político en aras de superar una crisis económica o de imponer paz social.

Pero esto que resulta relativamente claro en los regímenes democráticos y no democráticos, no lo es tanto si lo que se considera son regímenes en transición desde el autoritarismo a la democracia, tal y como sucede en nuestro país. En efecto, no se puede decir que estos regímenes basen su legitimidad en principios democráticos, pues éstos aún están por definirse o acordarse. Pero tampoco se puede admitir que su legitimidad sea exclusivamente por gestión, pues sería tanto como desconocer que los gobiernos en los regímenes en transición también han debido articular un discurso democratizador que en mayor o menor medida responde a las crecientes expectativas sociales en favor de un efectivo cambio democrático.

Considerando lo anterior, en el presente ensayo me propongo analizar teóricamente esta aparente ambivalencia; es decir, el tipo de legitimidad a la que se apela en un régimen en transición en comparación con los regímenes democráticos y los regímenes autoritarios. Creemos que por esta vía es posible individualizar algunas hipótesis sumamente útiles para explicar algunas de las vicisitudes presentes en toda transición democrática.

ciar la legitimidad de la mera aceptación pasiva o la obediencia voluntaria, ambas más vinculadas a la coerción que a percepciones subjetivas que se traducen en apoyos al sistema. Véase al respecto J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 36-51.

² Por régimen político entendemos básicamente aquella parte de un sistema político donde se ubican las distintas estructuras de autoridad o instituciones políticas, las normas y los valores. Véase D. Easton, *Enfoques para el análisis sistémico de la política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1980.

Pero dado que la mejor manera de enriquecer un modelo teórico es de manera empírica, someteremos a prueba nuestras hipótesis para el caso de la transición en México. Huelga decir que este proceso de cambio político constituye en la actualidad un excelente laboratorio para analizar y eventualmente enriquecer nuestras asunciones sobre los procesos de transición.

Legitimidad democrática y legitimidad por gestión

Bien entendida, la democracia es un ideal. Por lo tanto, jamás es alcanzable plenamente. Mientras no se evapore en una voz vacía, el ideal deberá al menos funcionar como criterio con el cual juzgar las concretas organizaciones políticas y su grado de aproximación al modelo. Como es sabido, muchos son los motivos de legitimidad de una dominación.³ A diferentes motivos, por lo demás, corresponden formas diversas de razonamiento político, de organización del poder. La democracia pertenece al grupo de los ordenamientos legitimados en base a la legalidad, pero por otra parte exhibe, en el interior de esta clase, rasgos peculiares irrenunciables:

a) Pluralismo político (es decir, la existencia de más de un partido en condiciones reales de competir por el poder político) y

b) Participación política (es decir, la existencia de condiciones reales que garantizan la inclusión del conjunto de la ciudadanía en los asuntos políticos).⁴

Por su parte, un régimen no democrático será aquel en el que no se cumplan o se cumplan parcialmente las condiciones referidas. Los tipos de régimen no democrático más conocidos son el autoritarismo, la dictadura y el totalitarismo. La distinción entre estas formas políticas se esta-

³ M. Weber, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1972, pp. 81-90.

⁴ Véase R. Dahl, *Poliarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

blece en función del grado de pluralismo consentido por las estructuras de autoridad, la presencia o ausencia de ideologías fuertes que justifican la inexistencia de prácticas democráticas, la centralización de las decisiones y el grado de autonomía que se confiere a ciertas organizaciones sociales. Como rasgo común puede señalarse que todos estos regímenes casi nunca garantizan su persistencia mediante mecanismos consensuales, sino que suelen apoyarse en la represión, la coerción, la cooptación y el control más o menos rígido de los aparatos económicos e ideológicos del Estado.⁵

A nivel de las justificaciones ideológicas encontramos entonces, una primera gran diferencia entre los regímenes democráticos y los no democráticos. Los primeros se basan en un conjunto de garantías que permiten la resolución pacífica de los conflictos en una sociedad:

a) *Derechos individuales* (libertades básicas de expresión, reunión, prensa, etcétera), y

b) *Derechos políticos* (la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, el sufragio universal, etcétera).

Los segundos se basan más en algunas posiciones intelectuales, en algunos valores desarticulados, más o menos ambiguos, sobre los cuales es más fácil encontrar un acuerdo entre los diferentes actores, con diferentes características e intereses, tales como pueblo, patria, nación, orden, jerarquía, autoridad, etcétera. Es decir, salvo en los casos de los regímenes totalitarios, tanto de derecha (los fascismos) como de izquierda (los países comunistas), los regímenes autoritarios no cuentan por lo general con elaboraciones ideológicas articuladas y complejas que justifiquen y contribuyan a sostener al régimen.⁶

De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que por su propia condición es más difícil que un régimen autoritario alcance legitimidad por la

⁵ Véase J. Linz, "Authoritarian and Totalitarian Regimes", en F. Greenstein y N. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Massachusetts, Reading, vol. 3, 1974, pp. 115-234.

⁶ Véase L. Morlino, "Autoritarismi", en G. Pasquino (ed.), *Manuale di scienza della politica*, Boloña, Il Mulino, 1986, pp. 137-189.

vía de las ideologías legitimantes que un régimen democrático, aunque en algunos casos, discursos como el populismo o el nacionalismo o la herencia revolucionaria de un régimen no democrático pueden efectivamente contribuir a tal fin. Eso nos lleva a considerar un segundo aspecto de la legitimidad o, más precisamente, un aspecto complementario de ésta: la eficacia decisional o rendimiento.⁷

Al igual que con la legitimidad, todo régimen político, independientemente de su tipo, requiere de algún margen de eficacia decisional para conservar los apoyos necesarios para su continuidad. Sin embargo, la eficacia decisional, sobre todo en materia de política económica, se vuelve mucho más imperativa en aquellos regímenes donde se carece de una legitimidad de origen, es decir, en aquellos regímenes no democráticos que no pueden apelar a una ideología legitimante. Por lo general, se trata de regímenes de excepción, como las dictaduras militares, que suprimen las garantías constitucionales con vistas a preservar el orden, garantizar el crecimiento económico, mantener la estabilidad y la seguridad nacional. En ese sentido, estos ordenamientos políticos, más que una legitimidad de origen, sólo pueden aspirar a lograr legitimidad por los resultados de su gestión.

Así llegamos a una primera distinción teórica que creemos pertinente con fines de análisis. Aunque todo régimen político requiere para conservarse tanto de una legitimidad de origen como de una legitimidad por gestión, un régimen democrático se sostiene sobre todo por el primer tipo de legitimidad mientras que un régimen autoritario estará mayormente condicionado por la búsqueda del segundo. Obviamente, una crisis de legitimidad puede aparecer en cualquier régimen político, sea democrático o no. Pero también es cierto que la democracia es la doctrina política triunfante de fin de siglo en Occidente, de tal suerte que hoy constituye la única

⁷ Fue S. M. Lipset el primero en reconocer estos componentes del quehacer político. Por eficacia decisional se entiende básicamente la capacidad que tiene un régimen político o un gobierno o una autoridad para alcanzar con sus decisiones los objetivos que se propone. En ese sentido, el rendimiento siempre se mide contrastando los resultados con las expectativas. Véase S. M. Lipset, *Political man. The social bases of politics*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1955, pp. 64-87.

ideología legitimante a la que pueden apelar con alguna seguridad los ordenamientos políticos.

Precisamente por esta condición de la democracia, Occidente vive una oleada de democratización que dura ya varias décadas.⁸ Tal pareciera que el único camino que puede garantizar hoy estabilidad política es el de la legitimidad democrática. Más aún, la existencia de legitimidad democrática permite absorber durante algún tiempo los costos de una mala gestión económica. Una crisis económica, por ejemplo, aunque puede ser asociada con un determinado gobierno o con un partido o con un dirigente, implica un cierto grado de corresponsabilidad de los propios ciudadanos en las decisiones, pues finalmente fueron ellos quienes eligieron a sus representantes.

Pero esta distinción teórica que resulta relativamente clara en los regímenes democráticos y autoritarios, no lo es tanto cuando se analizan a los regímenes en transición del autoritarismo a la democracia. La pregunta en este punto sería: ¿a qué tipo de legitimidad apelan estos regímenes en contraste con los regímenes democráticos y los regímenes autoritarios? Teóricamente, no pueden apelar aún a una legitimidad democrática, pues ésta se encuentra en construcción, y, por otra parte, su legitimidad por gestión está mermada, pues si se trata efectivamente de un régimen en transición, dicho régimen tiene como antecedente una crisis política que obligó a sus autoridades a introducir modificaciones institucionales.

Regímenes en transición

Lo primero que hay que reconocer en el caso de un régimen en transición es que se trata no sólo de una etapa de posautoritarismo o de predemocracia, sino de una situación en la que surgen nuevas características, algunas de poca duración y otras de consolidación en el futuro; una situa-

⁸ Véase S.H. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994.

ción en la que una parte del régimen autoritario se disuelve, mientras otra es trasladada al nuevo régimen; una situación, finalmente, en la que nacen parte de la nueva democracia y parte de los desafíos que deberá resolver.

De acuerdo con ello, un régimen en transición es una estructura de ambigüedad política, una interacción de elementos autoritarios y democráticos, un escenario en el que están presentes orientaciones normativas, estilos de acción y valores heterogéneos entre sí y en permanente conflicto. Con todo, a pesar de la aparente confusión que posee, un régimen en transición cuenta con una relativa estructuración; existe un gobierno, reglas del juego y estructuras de autoridad.⁹

Es precisamente esta última condición la que nos permite sostener que también en un régimen en transición se requiere de una cierta legitimidad para funcionar, ya sea para que sus autoridades ganen tiempo frente a la inminencia del cambio, o para que los representantes del régimen autoritario de partida conserven algunas prerrogativas a su favor en el nuevo ordenamiento por instaurarse. Es válido preguntarse entonces por el tipo de legitimidad a la que apelarán los regímenes en transición. Al respecto, formulo las siguientes hipótesis:

1. Todo régimen en transición del autoritarismo a la democracia buscará apelar a una legitimidad democrática en construcción o por construirse. Dicho de otra manera, existe en la mayoría de la población y de los actores políticos un reclamo creciente por un cambio institucional efectivo, el cual obliga a las autoridades a sostener un discurso democratizador. De no hacerlo, lo más probable es que se acentúe la espiral de inestabilidad y conflicto que está en el origen del propio proceso de transición.

2. Sin embargo, el grado en que la demanda de democratización realmente obliga a las autoridades y condiciona la agenda de la reforma institucional varía dependiendo de las características de la propia transición. Si se trata solamente de una apertura limitada y controlada de algunos espacios de pluralismo y participación, es decir, de una *liberalización*

⁹ Mayores elementos sobre los regímenes en transición pueden encontrarse en L. Morlino, *op. cit.*, pp. 145-147.

politica, la legitimidad a través de un discurso democratizador es necesaria pero no obliga a la élite gobernante en sus acciones. Puede darse el caso que el gobierno adopte un discurso en favor del cambio sin que éste se plasme en los hechos. Obviamente que por esta vía el discurso de la transición se pervierte y se vacía de contenidos reales. Por el contrario, si la transición se da por la vía del acuerdo político, es decir, de la transición pactada, existirá ya una agenda del cambio acordada por todos los actores y que en consecuencia obligará a las autoridades a respetar los tiempos de la transición. De no ser así, el discurso democratizador también se pervertiría y en lugar de contribuir a la legitimidad del régimen en transición aceleraría su deterioro.¹⁰

3. Pero el grado en que la demanda de democratización obliga a las autoridades también varía dependiendo del grado de legitimidad que el régimen en transición puede alcanzar todavía por la vía de la gestión económica o del rendimiento. Así, si un régimen en transición genera las condiciones para un crecimiento económico sostenido y la población percibe que el proyecto económico de las autoridades es adecuado, es decir, el régimen en transición obtiene legitimidad por la vía de sus gestiones, la demanda de democratización puede extenderse indefinidamente sin que obligue a las autoridades a ser consecuentes con el discurso de la transición. Por el contrario, si el régimen en transición ya no puede apelar a una legitimidad por gestión, pues las autoridades no han sabido lidiar con una crisis económica y/o la población considera que el gobierno es ineficaz, el régimen estará más presionado a buscar legitimidad por la vía del cambio democrático, es decir, deberá ser más consecuente con el discurso de la transición y llevarlo al terreno de las acciones concretas. Por ejemplo, deberá promover un pacto político con los actores emergentes, deberá respetar los triunfos de la oposición en las contiendas electorales, en caso de que ya existan procesos de este tipo medianamente formalizados.

¹⁰ Mayores elementos sobre la distinción entre liberalización política y democratización pueden encontrarse en G. O'Donnell y P. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 19-31.

De acuerdo con las hipótesis anteriores, un régimen en transición buscará legitimidad tanto en un proyecto en construcción, la transición democrática, como por la vía de sus acciones. Por otra parte, entre ambos tipos de legitimidad se establece una relación inversamente proporcional; es decir, si un régimen en transición adquiere legitimidad por gestión puede posponer indefinidamente la búsqueda de legitimidad por la vía de la democratización. Por el contrario, si no obtiene legitimidad por gestión se verá obligado a obtenerla por la vía de la democratización. Obviamente, en la perspectiva de un cambio democrático efectivo, el segundo camino resulta más promisorio que el primero, aunque a costa muchas veces de condiciones económicas y sociales más bien críticas para la población.

Sin embargo, puede darse el caso de que un régimen en transición no pueda apelar a ninguno de los dos tipos de legitimidad, es decir, que sus autoridades conduzcan a (o no puedan lidiar eficazmente con) una crisis económica, y no puedan tampoco imponerse a las inercias autoritarias que obstaculizan la transición. En esas condiciones, el régimen en transición se encontrará en una situación límite o de difícil escape de graves consecuencias. Al respecto cabe formular una cuarta hipótesis:

4. Cuando un régimen en transición no alcanza legitimidad por la vía del proyecto democrático ni por la vía de sus acciones, se genera una situación límite para dicho régimen con cualquiera de los siguientes desenlaces:

a) El régimen en transición colapsa posibilitando una transición por ruptura o discontinua;

b) Los sectores más conservadores del régimen se imponen generando una regresión autoritaria y suprimiendo los avances democráticos alcanzados;

c) Las autoridades del régimen en transición se ven obligados a perfeccionar sus mecanismos de control o represión, previendo una situación de creciente inestabilidad y estallamiento social, también con un enorme costo para los avances democráticos; y

d) Los sectores reformistas dentro del régimen asumen los riesgos de enfrentarse a los sectores más duros y llevan hasta sus últimas consecuencias el pacto democrático.

Partiendo de estas hipótesis, analizaremos a continuación la transición democrática en México, con particular énfasis en las difíciles disyuntivas que hoy parecen perfilarse para este país.

Transición y legitimidad en México

Como en todo régimen en transición, las autoridades del régimen político mexicano adoptaron desde hace tiempo un discurso de la transición con fines de legitimación. Quizá el momento más claro en ese sentido se presentó inmediatamente después de las elecciones presidenciales de 1988, cuando el virtual ganador, Carlos Salinas de Gortari, anunció el fin del sistema de partido prácticamente único y se comprometió públicamente a avanzar en el camino de la plena democracia. Obviamente, la toma de posición del candidato ganador no podía ser otra, considerando que su triunfo fue obtenido en un proceso fuertemente impugnado por la oposición y en un contexto de crisis política y económica de grandes magnitudes. La búsqueda de legitimidad por la vía de la democratización era entonces un imperativo que no podía subestimarse sin un enorme costo político.

Sin embargo, más allá de las enormes expectativas generadas y sin demérito de algunos avances importantes en materia electoral, el sexenio de Salinas de Gortari pudo posponer en los hechos la transición democrática, es decir, pudo manipular la demanda existente de democratización. Para ello, contó con una cierta legitimidad por gestión, considerando que su proyecto económico alentó buenas expectativas en la población y existieron signos de recuperación económica en tiempos más bien breves. Con este presupuesto, el gobierno contó incluso con un argumento, obviamente retórico, para no encarar decididamente el problema de la transición: una apertura democrática sin frenos o controles podría acarrear serios problemas para la continuidad y el éxito del proyecto económico.

El hecho es que durante el gobierno de Salinas de Gortari la demanda de democratización no fue incluida de manera decisiva en la agenda de la reforma institucional. En ese sentido, el discurso de la transición se pervirtió,

se convirtió en un discurso retórico ocupado con fines de legitimación por el poder político. Lejos de avanzar hacia el pacto político democrático, el gobierno de Salinas de Gortari tuvo una enorme discrecionalidad en las decisiones y concentró amplias prerrogativas, incluso para imponer a su conveniencia a gobernadores y manipular procesos electorales a nivel regional.¹¹

Esto nos lleva a considerar la naturaleza de la transición en México. Diversos autores coinciden en señalar, partiendo de diversos elementos provenientes de la vasta literatura teórica y empírica sobre los procesos de cambio y continuidad de los regímenes políticos, que en estricto sentido México no se encuentra todavía en una fase clara de democratización sino a lo sumo de liberalización política; es decir, en una fase de apertura gradual, restringida y políticamente controlada de mayores espacios de competencia y participación.¹²

Entre otros muchos indicadores que sustentan esta caracterización, considérense los siguientes:

1. Los pactos políticos que se han realizado hasta ahora entre los distintos actores políticos, pero sobre todo los partidos, para acordar nuevas reglas del juego democráticas han sido excluyentes, inequitativos, dirigidos o manipulados. En suma, insuficientes, para suponer que a partir de los mismos se plegarán los distintos actores y que todos ellos aceptarán sin cuestionamiento las prácticas que los pactos pretenden fijar.

2. La apertura democrática del régimen, sobre todo de la arena electoral, ha dejado intactas amplias franjas de poder a través de las cuales el régimen político ha garantizado históricamente su reproducción. Tal es el caso del presidencialismo sin contrapesos reales o del partido en el poder, cuya condición de partido de Estado no ha sido alterada en lo sustancial por una realidad política más competitiva y plural que en el pasado. Algo

¹¹ Véase al respecto M. A. Casar, "Party-government relations: the case of Mexico", *International Political Science Review*, vol. 16, núm. 2, abril de 1995, pp. 183-198.

¹² Véase, por ejemplo, J. A. Crespo, *Urnas de pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa/CIDE, 1995; L. Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995; C. Cansino, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

similar puede decirse de algunos medios de comunicación, pero sobre todo de la televisión, que sigue atrapada en muchos casos en la lógica de los controles y manipulaciones heredados del pasado autoritario.

3. No existe todavía la seguridad de haberse alcanzado un punto de ruptura con el pasado o un punto de no retorno a estilos y prácticas autoritarias tradicionales. El potencial de persistencia del régimen político mexicano sigue concibiéndose en los hechos como un componente más de las reglas del juego no escritas. En síntesis, la apertura política del régimen no genera todavía los consensos necesarios ni da certidumbre a los procesos de transformación en marcha.

4. Hasta hace poco, los espacios que ha ganado una parte de la oposición partidista, sobre todo a nivel regional, han sido más bien producto de sacrificar la competencia real para ingresar al terreno de las componendas y negociaciones cupulares.

5. La transición en México sigue funcionando en los hechos bajo una lógica liberalizadora, según la cual toca al gobierno fijar los tiempos y modalidades de la apertura democrática en la perspectiva más de ganar tiempo que de un compromiso real con la transformación.

Ciertamente, tanto los procesos de democratización como los de liberalización implican algún grado de deterioro o de crisis política así como la emergencia de nuevos actores con capacidad de presión en la arena institucional, por lo que la élite en el poder ensaya diversas estrategias para preservar algún nivel de protagonismo o garantizar su continuidad. Sin embargo, toda liberalización política, en tanto apertura limitada y controlada por la élite gobernante de la competencia partidista, debe ubicarse más en el ámbito de la continuidad que en el del cambio. Mientras que lo contrario vale para un proceso de democratización, pues aquí los distintos actores acuerdan explícitamente los tiempos y las características del régimen democrático a instaurarse en condiciones equitativas y no excluyentes.

Las estrategias adaptativas como las liberalizaciones políticas desde regímenes autoritarios son prácticas más comunes de lo que normalmente se piensa. En efecto, transiciones democráticas como la española o la brasileña, o las transiciones poscomunistas en la mayoría de los países de Europa del Este, tuvieron como antecedente procesos más o menos largos

de apertura controlada.¹³ Tal pareciera que este tipo de estrategias buscan dos grandes objetivos en el contexto de una crisis política que amenaza la continuidad del régimen autoritario:

- a) Neutralizar institucionalmente el conflicto puesto en evidencia por una creciente movilización social de naturaleza antirrégimen; y
- b) Buscar legitimidad por la vía de una mayor competencia partidista y electoral, aunque restringida.

Sin embargo, basta analizar las transiciones de los países referidos para percatarse que los desenlaces reales de tales estrategias casi nunca coinciden con los cálculos de la clase política. En efecto, es muy difícil que una liberalización política permita que un régimen previamente atravesado por fracturas y desequilibrios recobre legitimidad. Lejos de ello, la apertura política, que en los hechos se traduce en la concesión de algunos espacios de competencia partidista —el parlamento en algunos casos, y el parlamento y la presidencia, en otros—, genera una lógica de competencia y de participación que termina por acelerar el colapso del régimen y/o su transformación en dirección democrática.

Es así que cuando una liberalización se vuelve disfuncional para el régimen de partida, es decir, no cumple los objetivos para los cuales fue diseñada —en lugar de neutralizar el conflicto lo propicia, y en lugar de relegitimar al régimen lo desacredita—, la clase política se ve obligada a modificar su estrategia. Las posibilidades se resumen en dos: dar marcha atrás a la apertura política por medio de soluciones de fuerza o negociar la transición democrática con las fuerzas emergentes con el ánimo de conservar algún protagonismo en el nuevo ordenamiento.

El que se camine en una u otra dirección depende de muchos factores. Cuando la crisis política se ha traducido en una fractura entre los distintos actores que antes apoyaban al régimen autoritario, son mayores las

¹³ Para mayores elementos sobre estos procesos véase G. di Palma, *To craft democracies. An essay on democratic transitions*, Berkeley, University of California Press, 1990.

probabilidades de la democratización. Lo mismo puede decirse cuando la crisis política va acompañada de un sensible descenso en la eficacia decisional de las autoridades, lo cual puede reflejarse en una profunda crisis económica y social. Un tercer factor que puede ser decisivo en el curso de los acontecimientos es si el régimen de partida logró institucionalizarse en el pasado. De ser el caso, la élite política considera que es factible enfrentar los desafíos del momento, pues apuesta a su capacidad de adaptación en situaciones críticas.¹⁴

Esto nos lleva a considerar los muchos problemas por los que atraviesa el régimen político mexicano en la actualidad. A diferencia del sexenio de Salinas de Gortari, el gobierno de Ernesto Zedillo no ha podido alcanzar todavía un umbral aceptable de legitimidad ya sea por la vía democrática o por la vía de sus acciones. Por una parte, el presidente Zedillo ya no puede disponer a su favor, y todo hace indicar que así será durante todo su periodo de gobierno, de una legitimidad por gestión. En efecto, la debacle de la economía nacional ha colocado al actual gobierno en una situación muy delicada. Sin embargo, por otra parte, aunque buscar legitimidad por la vía del cambio democrático se vuelve imprescindible, tal pareciera que existen límites estructurales que impiden a Zedillo asumir el desafío. Así, por ejemplo, las pugnas entre los grupos políticos y la falta de autoridad del propio presidente frente a algunos de esos grupos, juegan negativamente en las posibilidades de caminar hacia la definición de un arreglo institucional realmente democrático. En síntesis, el actual gobierno no ha podido apelar ni a una legitimidad por gestión ni a una legitimidad por la vía de la transición.

Podrá objetarse con alguna razón que el actual gobierno sí ha alcanzado alguna legitimidad gracias a la aprobación de la reforma electoral de julio de 1996, la cual introduce cambios importantes en la legislación vi-

¹⁴ Por institucionalización política entendemos con Huntington, el proceso a través del cual instituciones y procedimientos políticos alcanzan valor (legitimidad) y estabilidad. Lo cual se mide empleando indicadores tales como: el grado de adaptabilidad, coherencia, autonomía y complejidad alcanzado por el régimen o la institución política en cuestión. Véase S.H. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1990.

gente. Sin embargo, diversos indicadores de legitimidad mostrarían exactamente lo contrario. Así, por ejemplo, los procesos electorales siguen sin generar los consensos necesarios y en algunos casos alientan incluso fuertes conflictos postelectorales. Por otra parte, la tendencia al abstencionismo es cada vez más marcada en todo el país. Finalmente, el discurso de la democratización no genera la credibilidad necesaria pues frecuentemente se contradice con la realidad política del país: creciente militarización del territorio nacional, violencia y represión institucionales, violación sistemática a los derechos humanos, persistencia de amplias franjas de corrupción e impunidad, presencia creciente de los sectores más duros dentro del régimen, etcétera.

Obviamente, en situaciones límite como la actual, en la que un régimen en crisis no alcanza a legitimarse ni por la vía de sus acciones ni por la vía del discurso de la transición, las opciones se reducen. O bien existe una regresión autoritaria, es decir, el régimen en transición suprime los avances políticos logrados ya sea perfeccionando sus mecanismos de control y/o represión, o bien, la élite gobernante enfrenta su responsabilidad histórica con la transición democrática asumiendo los costos que para muchos grupos dentro del régimen ésta puede tener y enfrentando las amenazas de esos mismos grupos.

Considerando nuestras hipótesis explicativas, existen múltiples evidencias que nos hacen suponer que el actual gobierno ha optado por perfeccionar los controles autoritarios, aunque manteniendo espacios de competencia y participación, por más contradictoria que esta solución pudiera parecer. Entre otras evidencias que refuerzan esta hipótesis, se pueden referir las siguientes:

- 1) A partir del Segundo Informe de gobierno del presidente de la República, Ernesto Zedillo, hemos sido testigos de un cambio significativo de orden simbólico en el discurso oficial. El tema de la fuerza del Estado ha ensombrecido otros asuntos hasta convertirse en uno de los nuevos ejes ideológicos de la élite gobernante. El problema está en que este nuevo discurso oficial, dirigido en principio hacia aquella parte de la sociedad que ha optado por la lucha armada, se alza sobre arenas movedizas. El uso por parte del Estado de la violencia legítima para asegurar la estabilidad

interna, es el mejor indicador de que el ordenamiento político en cuestión es incapaz de resolver los conflictos sociales por cauces pacíficos e institucionales.

2) Todo discurso de la razón de Estado es en el fondo un instrumento ideológico para someter y controlar las formas más conflictivas emanadas de la sociedad. Ciertamente, en el caso de México, el control y la manipulación no son fenómenos nuevos. La larga permanencia de nuestro régimen se explica en alguna medida por su empleo sistemático. Sin embargo, salvo en coyunturas muy localizadas, como en 1968, el control no había adoptado como ahora la forma de coerción abierta y de violencia institucional.

3) Si bien la creciente militarización del país no implica en la lógica oficial cancelar los avances democráticos, sí muestra el imperativo de una clase política que no está dispuesta a ceder el poder bajo ninguna circunstancia. En su momento, la propia apertura gradual y controlada del régimen se concibió más como una estrategia de continuidad que de cambio, una estrategia para neutralizar por la vía institucional el creciente malestar social que no tenía formas de expresarse más que violentamente. Hoy que la arena electoral podría atestiguar un relevo legítimo en el poder, es indudable que la élite gobernante ha comenzado a mover todas sus piezas, incluyendo la posibilidad de una cerrazón autoritaria.

4) Antes que se definiera este nuevo panorama, había sido aprobada con mucho tiempo de anticipación la Ley de Seguridad Nacional, la cual también refuerza la hipótesis en cuestión. En efecto, diseñada con el objetivo de preservar y garantizar la seguridad pública, esta ley diluye las responsabilidades tanto de los cuerpos policiales como de las fuerzas militares para actuar de manera coordinada en la persecución de delincuentes y de ilícitos que dañan el orden social. Más allá de las justificaciones, el hecho es que esta ley concede amplias prerrogativas a las fuerzas armadas y policiales en nombre de la cual se podrían cometer violaciones sistemáticas a los derechos humanos o, peor aún, faculta a las fuerzas armadas a imponer orden por la vía de la coerción en casos extremos. Dicho de otra manera, esta ley bien puede ser el preámbulo para instrumentar una suerte de terrorismo de Estado.

Ciertamente, la anterior es sólo una interpretación, pero, como hemos visto, los regímenes en crisis que no pueden sustentar su legitimidad en principios democráticos, por insuficientes o contradictorios con la realidad, y que tampoco pueden apelar a una legitimidad por gestión o rendimiento, es decir, por sus resultados en materia de política económica o social, sólo les queda el camino de perfeccionar los controles autoritarios. Es por ello que aunque incierto, no puede más que insistirse por el camino de la transición pactada.

En esa perspectiva conviene subrayar que toda transición pactada es resultado de modificaciones a las reglas del juego que conciernen y acuerdan los actores políticos. Estas reglas transforman las bases institucionales del Estado y pueden conducir a un nuevo régimen. Las transformaciones producto de los pactos son fundamentalmente jurídicas y por regla general conducen a la reelaboración de una nueva Constitución o a la negociación de profundas transformaciones en la misma. En ese sentido, parece francamente insuficiente la estrategia de apertura dominante, según la cual la reforma política es más una concesión a los partidos de oposición que una negociación en igualdad de circunstancias; más un mecanismo de legitimación de un régimen en crisis que el preámbulo de un nuevo arreglo institucional.

A manera de conclusión

Durante los últimos años hemos visto en México un creciente desentendimiento entre un discurso democrático expropiado por el poder y una realidad política en la que persisten muchas de las inercias autoritarias del pasado. En estas condiciones es claro que el discurso democrático manipulado arbitrariamente por las élites políticas con fines de legitimación, pervierte los presupuestos democráticos contenidos en su representación ideal; se abusa así de una retórica que en lugar de suscitar consensos, confunde y divide.

Sin embargo, cuando el uso discursivo de la democracia con fines de

legitimación no logra materializarse en prácticas consecuentes, la continuidad del régimen político en cuestión comienza a resquebrajarse. La democracia deja de funcionar como retórica y se transforma en reclamo social generalizado. En lugar de garantizar cierta estabilidad, polariza a los actores políticos y aparecen con más claridad los sectores conservadores más duros dispuestos a ignorar los impulsos democráticos en aras de mantener sus privilegios.

En ese contexto, nuevas sombras y dudas se apoderan entre quienes aspiran a construir pacíficamente la democracia. De hecho, toda transición tiene siempre un momento crucial de duda, un momento en que lo avanzado puede fácilmente evaporarse frente a los embates más reaccionarios y las inercias autoritarias. Pero se trata también de una amenaza que puede conducir a cerrar filas, a realinear a los actores políticos reformistas en la dirección del cambio democrático. En suma, puede contribuir a anular los embates autoritarios.

Es muy probable que la transición en México haya llegado ya a esa disyuntiva histórica. Muchos así lo entendemos. Es por ello que el país requiere hoy más que nunca transformaciones políticas estructurales, más allá de las meramente electorales. No basta con disminuir las atribuciones en materia electoral del ejecutivo para afirmar un auténtico equilibrio de poderes, ni conceder mayores prerrogativas al poder judicial para hacer prevalecer el Estado de Derecho y eliminar la impunidad. Más aún, no basta con una nueva reforma electoral para garantizar comicios transparentes, equitativos y eficaces, si antes no se afirmaron las condiciones mínimas de respeto al marco jurídico y legal y el partido gobernante se asume como un partido más entre otros.

Es por ello que en la perspectiva de un cambio democrático real parece inevitable llegar al planteamiento de una nueva Constitución que simbolice y concrete el tránsito definitivo de un régimen de partido hegemónico a un régimen plenamente competitivo, de un presidencialismo fuerte a un presidencialismo acotado, de un Estado de privilegios a un Estado de Derecho.

Postscriptum

La aprobación del nuevo Código Federal Electoral a finales de 1996 constituyó la mejor confirmación práctica de la hipótesis que hemos manejado en este ensayo. En efecto, la decisión del gobierno y del PRI de violar los acuerdos interpartidistas previos para imponer finalmente una ley electoral a la medida de sus intereses, significó en realidad una contrarreforma. Un burla a todos los mexicanos y a los partidos políticos de oposición, a quienes se hizo creer durante dos años que sí era posible llegar a una reforma democrática por consenso.

El hecho no admite maquillajes. Cualquier argumento que intente justificar la decisión o minimizar sus implicaciones negativas para la transición democrática sólo puede ser una retórica de la intransigencia, una ofensa al sentido común, un burdo engaño.

Visto en una perspectiva comparada, quizá nuestro país está en la antesala de una situación de difícil escape similar a la que experimentaron, antes de colapsar, otros regímenes autoritarios, cuyas autoridades se negaron en su momento a ver lo obvio en aras de defender sus privilegios. Así, por ejemplo, la aprobación unilateral de la nueva ley electoral me recuerda la obstinación de los franquistas en España una vez muerto el caudillo. En efecto, meses después de que el jefe de gobierno impuesto por Franco, Arias Navarro, prometió una reforma democrática para neutralizar el descontento creciente, decidió retractarse públicamente y dar marcha atrás a las promesas. A la larga, la decisión tomada, en lugar de contener la movilización social y la polarización política, aceleró el colapso de la dictadura. Algo similar puede decirse de la transición en Brasil. La junta militar se vio envuelta en tal descrédito después de intentar suprimir el Congreso brasileño dominado por la oposición, que se vio obligada a renunciar al poder. Pero antes, su absurda obstinación frente a lo obvio había costado la vida a cientos de brasileños. Como estos existen muchos otros ejemplos.

Dicho en otras palabras, la obstinación del gobierno y del PRI parte del cálculo de que los tiempos y las condiciones todavía les son favorables, de

que aún es posible mover las piezas a su conveniencia, sin mayores costos políticos y sin poner en riesgo su continuidad en el poder. Ciertamente, la obstinación puede ser más bien presión de los grupos más conservadores dentro del régimen y que en los hechos predominan sobre los reformistas. Pero obstinación al fin, conduce al país a un callejón de riesgos incalculables.

Una cosa es cierta. Con la decisión del gobierno quedó sin sustento alguno la pretendida transición pactada a la democracia. A la larga, la reforma electoral no sólo no fue la tan prometida reforma definitiva, sino que fue más bien una antirreforma o contrarreforma. Para muestra basta un botón. El nuevo Código Electoral desconoce 17 acuerdos previos alcanzados por los partidos: se suprime toda posibilidad de coaliciones partidistas en las elecciones para gobernador del Distrito Federal; se mantienen los escandalosos topes de financiamiento a los partidos propuestos unilateralmente por el PRI y que hacen nuevamente inequitativas de origen las futuras elecciones; se establece la sobrerrepresentación en el Congreso del segundo partido más votado, con lo cual se estimula el bipartidismo; se cambia la distribución de los tiempos en radio y televisión a favor del partido en el poder, etcétera.

Por todo ello, la legitimidad es imposible para el régimen actual. Todo indica que nos encontramos más cerca de un endurecimiento gradual del ordenamiento político mexicano que de su democratización.