



TRES AÑOS DE REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

*Luis Rubio**

En 1982 el gobierno mexicano se encontró frente a una cruda realidad: los años de lujuria petrolera e interminable endeudamiento lo habían llevado a la quiebra. A partir de ese momento quedaban dos opciones. La primera consistía en renegar de las obligaciones internacionales y encerrarse todavía más. La segunda entrañaba un cambio drástico respecto del pasado, transformando la economía y, por lo tanto, la naturaleza de la acción gubernamental.

Ninguna de las alternativas era atractiva para el gobierno mexicano por razones muy lógicas tanto políticas como históricas. Por décadas, México había logrado un crecimiento económico estable, a la vez que había logrado desarrollar relaciones políticas y diplomáticas con la mayor parte de las naciones del mundo, sin que mediaran conflictos con ninguna de éstas. En este sentido, adoptar la primera opción habría implicado interminables conflictos internacionales e ir a la guerra contra los acreedores, lo cual habría no sólo cancelado las posibilidades de una recuperación económica en el futuro previsible, sino que además habría alterado, de la noche a la mañana, las expectativas de los

* Director General del Centro de Investigación para el Desarrollo, CID, México.

Versiones parciales de este artículo fueron publicadas en las revistas *Nexos*, No.174, y *Vuelta*, No.188; de junio y julio de 1992 respectivamente.

mexicanos y la imagen del país que al gobierno había tomado tantas décadas en construir. Por encima de lo anterior, la estructura demográfica de México hacía inviable este esquema, puesto que el imperativo político más importante para una población abrumadoramente joven que había crecido excesivamente rápido en las décadas anteriores era el de crear empleos productivos. Es decir, la opción de ir contra el mundo, como hizo Perú un par de años después, iba en contra de la esencia de lo que el gobierno mexicano pensaba de sí mismo, a pesar del aparente atractivo a corto plazo.

Pero la segunda alternativa era igualmente inaceptable para la mayoría de los integrantes del gobierno, puesto que entrañaba el abandono de privilegios y prebendas excepcionales que constituían, a final de cuentas, uno de los más importantes elementos de cohesión de la coalición gubernamental. Además, existían enormes barreras ideológicas contra esta opción, ya que toda la historia postrevolucionaria había girado en torno al gobierno como el centro de la vida política y económica del país. En este sentido, abrir la economía e incorporar al país a los flujos comerciales y tecnológicos mundiales entrañaba ceder tanto los valores que habían animado al desarrollo político postrevolucionario como muchos de los elementos de control económico y político al alcance del gobierno y de la burocracia. Pero, desde el punto de vista de la burocracia, la apertura de la economía traería consigo presiones para una apertura política, lo cual era anatema desde cualquier perspectiva.

El dilema que enfrentó el gobierno a partir de 1982 se fue definiendo en el tiempo. La primera reacción gubernamental fue la de enfrentar el problema fiscal, pero no el económico en su conjunto: se atacó el déficit fiscal y se corrigió el desequilibrio externo, pero la manera de enfrentar estos problemas paralizó la economía por varios años. La manera de atacar el déficit en cuenta corriente, por ejemplo, consistió en reprimir las importaciones, en lugar de promover las exportaciones. De esta manera se condenó a la economía a una recesión más o menos permanente por la ausencia de materias primas y otras importaciones, a la vez que se cancelaron otras opciones de crecimiento, en una época en la que las exportaciones de países como Brasil y Corea crecían a más de cincuenta por ciento anual.

Por tres años México experimentó vaivenes en su política económica, aunque dentro de una línea sistemática de ortodoxia financiera. Eventualmente resultó imposible no optar. Los conflictos se profundizaban, la falta de claridad en el camino adoptado hacía imposible la recuperación, a la vez que las crisis cambiarias se volvieron recurrentes. En 1985 el gobierno tuvo que definirse e inició, quizá sin proponérselo, la mayor transformación que México haya experimentado, quizá desde su independencia.

Este escrito describe el proceso de cambio y los dilemas que se presentan en la actualidad. La primera parte explora los cambios que han tenido lugar en los últimos años y los presenta en el contexto en que éstos se dieron. La segunda explica la problemática política que el cambio económico ha hecho tanto más evidente. La tercera debate los efectos políticos de la reforma económica. Un cuarto apartado analiza la transición política y los primeros resultados de la reforma. Finalmente, se presentan los principales dilemas que México está enfrentando en la actualidad ante la siguiente etapa de transformación.

Qué está cambiando

La *vieja* estabilidad del sistema político mexicano surgió de los compromisos que se establecieron al amparo de los arreglos constitucionales de 1917 -el llamado *Pacto Social*- y que adquirieron una estructura formal a lo largo de los veinte hasta culminar con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. La esencia de la estructura institucional que ahí se conformó y que le dio al país muchas décadas de paz no sólo social, sino sobre todo política, era muy simple: las cabezas de los diversos grupos, partidos, ejércitos, sindicatos, organizaciones, etcétera, participan en el sistema político -que entonces era prácticamente idéntico al PNR- y lo apoyan a cambio de beneficios y privilegios excepcionales, así como de la capacidad de favorecer a los intereses que cada uno de ellos representaba. El grupo de beneficiarios era muy representativo de la sociedad políticamente organizada, por lo cual el mecanismo le confería una legitimidad envidiable al sistema en su conjunto.

Todo funcionó bien mientras hubo capacidad de satisfacer a todos los intereses que participaban en el sistema. Los costos de esta empresa, sin embargo, se volvieron crecientes, a la vez que los beneficiarios resultaban ser, cada vez más, menos representativos de la sociedad. El PNR primero y luego sus sucesores, el PRM (Partido de la Revolución Mexicana) y el PRI (Partido Revolucionario Institucional), seguían operando bajo la misma premisa -participación a cambio de privilegios- aunque el beneficio para la sociedad en términos de paz social tendía a disminuir. Poco a poco, la sociedad no representada en el PRI crecía, hasta hacerse imposible ignorarla. A su vez, el sistema de privilegios favoreció el desarrollo de intereses creados, muchos de los cuales aún mantienen control sobre sus feudos.

Bajo esta óptica, la crisis de 1982 es fácilmente explicable: se intentó posponer el día del juicio a un sistema de sobre-representación que ya no era sostenible. La contratación excesiva de deuda, la inflación y la cerrazón a ultranza eran manifestaciones casi naturales de un *status quo* que, a partir de finales de los sesenta, impedía la evolución natural de la sociedad y de la economía. Hasta las más rebuscadas justificaciones servían para no cambiar: la Revolución, los norteamericanos, los comunistas, los malos mexicanos, los desnacionalizados. No es casualidad que cualquier reforma que hubiese intentado el gobierno mexicano habría entrañado, por definición, el desmantelamiento de toda esta estructura de intereses autocomplacientes. Por ello, tampoco debió haber sido sorpresiva la oposición que la reforma causó desde su inicio y que se manifestó abruptamente en 1988.

Pero a mediados de los ochenta no era la primera vez que se planteaba la necesidad de reforma en el país. Fue de hecho el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) el que primero utilizó el concepto. Al primer intento de reforma, sin embargo, Echeverría se percató de que reformar entrañaba un ataque directo a los intereses creados más fundamentales dentro del PRI, por lo cual pronto abandonó cualquier pretensión de reforma -aunque no así de la retórica reformista. Era mejor el *status quo* que atentar contra los sacrosantos intereses partidistas. Reformar acabó siendo percibido como un proceso causante de inestabilidad y, por lo tanto, anatema del sistema.

No obstante a mediados de los ochenta, la misma ecuación adquirió una nueva dimensión. A final de cuentas, Echeverría pudo darse el lujo de ignorar la necesidad de reformar gracias a que hubo un incremento descomunal en la disponibilidad de endeudamiento externo -por la crisis petrolera de 1973- y a que la sociedad mexicana desconocía en ese momento la dinámica inflacionaria. De esta forma, todo el incremento en el gasto público se convirtió en crecimiento y no, como en los ochenta, en estancamiento y más inflación. Para Miguel de la Madrid, la reforma dejó de ser opcional. Más bien, no reformar acabó siendo identificado con inestabilidad, por lo que la reforma se tornó necesaria y, en cierto sentido, inevitable. El riesgo de no reformar se había tornado mucho mayor.

Reformar causaba inestabilidad porque atacaba a los intereses creados que tradicionalmente habían sostenido al régimen. No reformar causaba inestabilidad porque el estancamiento económico y la inflación carcomían a la sociedad, deterioraban los niveles de vida de los mexicanos, desequilibraban aún más la ya de por sí pésima distribución del ingreso, facilitaban el desarrollo de movimientos fundamentales y mesiánicos y, en general, corroían la malla social. Unos cuantos años más de lo que acabó por llamarse *la crisis* hubiesen destrozado todo concepto de nacionalidad, como parece haber ocurrido en otras naciones en el Sur del continente. La necesidad de reformar era evidente, pero sus consecuencias eran también evidentes. Miguel de la Madrid pudo haber seguido la política de sus predecesores -después de mí el diluvio-, pero optó por la reforma, asumiendo, en las disputadas elecciones de 1988, la revancha íntegra de los intereses creados que se oponían no sólo a la reforma, sino a la necesaria transformación de un país que, de otra forma, se hubiese subdesarrollado cada día más.

Pero la inestabilidad política que los intereses creados pueden generar no es permanente. Más bien, el problema es de inestabilidad a corto plazo, en tanto los beneficiarios de la reforma van surgiendo, rebasando a los perjudicados y constituyéndose en una nueva base de sustento político. Es por ello que la estrategia del gobierno de Carlos Salinas no fue la de parar la reforma, sino precisamente la de acelerarla para propiciar el

desarrollo de una nueva coalición política, fundamentada ya no -o no principalmente- en los viejos intereses creados, sino en todos los sectores, comunidades y grupos que son los naturales beneficiarios de la reforma -y, en particular, del gasto social que la ha acompañado a través del programa Solidaridad. De esta manera, el problema de la inestabilidad pasaba a ser ya no uno de impedimento absoluto a la reforma, sino de administración de la transición. Lo importante dejaba de ser el que hubiese oposición a la reforma y se trasladaba al de manejo político de los perdedores -proceso que ha incluido desde la cárcel hasta la negociación para transformar perdedores en ganadores.

La reforma económica -apertura, desregulación, privatizaciones, acuerdo de libre comercio- representa así el mayor cambio político que el país jamás haya experimentado. Se trata nada menos que de la redefinición de las relaciones políticas entre todas las fuerzas sociales, económicas y políticas del país, de la aparición de nuevos jugadores, de la existencia de perdedores y, sobre todo, de la descentralización del poder político en México. Al romperse las líneas de control desde el centro que caracterizaban al modelo político-económico que privó hasta hace algunos años, la dinámica política del país se transforma de manera avasalladora. Así, aunque el cambio político aún no se institucionaliza, la transformación de la sociedad mexicana es incontenible y avanza todo el tiempo.

Al modificarse la esencia de la relación entre el gobierno y la actividad económica -privatización de paraestatales, desregulación y apertura, etcétera-, se han abierto las llaves del poder político en México. De hecho, la reforma no es nada menos que una transferencia masiva de poder político a la sociedad. El gran problema político de la actualidad es, a mi juicio, no tanto el que se vayan transformando las estructuras e instituciones políticas -algo de lo cual de por sí está ocurriendo, pero que en última instancia es irrelevante porque las instituciones son efectos más que causas- sino el cómo se va a canalizar el proceso de cambio que experimentamos. Es decir, lo quiera el gobierno o no, el cambio político se está dando; las opciones gubernamentales en el curso de los próximos meses y años van a ser muy simples: crear mecanismos que institucionalicen el cambio y le den forma

-lo que implica ceder poder formal de una manera planeada, pero mucho de ello de inmediato- o aceptar las consecuencias de no hacerlo, es decir, esperar a que la sociedad se lo vaya quitando. Este último curso podría ser extraordinariamente conflictivo.

Si México tuviese una cultura política democrática de antaño, el cambio sería relativamente fácil. Tal ha sido el caso de Chile e incluso de España. Pero México jamás ha tenido una verdadera democracia y su cultura política es extraordinariamente opresiva, monopólica y absolutista, todo lo contrario de lo que es la esencia de la democracia. El problema entonces resulta ser ¿cómo dar lugar a un proceso de cambio político que haga sostenible la reforma económica en el largo plazo? Los que disputan electoralmente a Salinas quisieran que todo cambiase, como por arte de magia, de la noche a la mañana. Los intereses creados del PRI esperan lo contrario: que Salinas cancele todo cambio o concesión política. El problema, sin embargo no es de voluntad, pues la reforma económica está transformando las relaciones políticas: el cambio político en todos los ámbitos es extraordinario; lo que falta es transformar a las instituciones políticas y crear mecanismos de pesos y contrapesos adecuados para el desarrollo de la sociedad.

Por ello, el dilema del cambio político reside menos en si habrá cambio, que en la forma en que éste se va a dar -o se está dando. Puesto de otra manera, ¿qué es preferible: un proceso de transición *administrada* como en México o un proceso de súbito como en la Unión Soviética?

Lo que ha cambiado

El desarrollo del país a partir de la década de los treinta se apuntaló en cuatro factores específicos: el presidencialismo, el partido oficial, un sistema de pesos y contrapesos informales pero muy efectivos y una economía fundamentalmente sana. Uno a uno, estos cuatro factores han hecho crisis. Sólo uno, la economía, ha sido atacada como problema y desde su raíz; además, y paradójicamente, el avance de la reforma económica tiende a minar a los demás. Es por ello que el problema político ha dejado de ser postergable y tiene que enfrentarse con la misma

visión y diligencia con que se han atacado problemas tan complejos y llenos de aristas como el ejido y la iglesia.

El *presidencialismo*, por lo menos desde Obregón (1920-24), se constituyó en el corazón del sistema político. Ahí se reunían todos los *hilos* del sistema político y desde ahí se coordinaba toda la estructura partidista y política. El presidente, en su calidad de líder del partido, tenía una capacidad privilegiada de organizar a la sociedad, promover proyectos y negociar, desde una posición de enorme fuerza. En su calidad de jefe de las fuerzas armadas mantenía una supervisión sobre el conjunto del territorio nacional y tenía en sus manos la posibilidad de someter cualquier rebelión que se presentase. En su calidad de jefe de la administración y, en el curso de los años, de un enorme sector paraestatal, el presidente podía articular casi cualquier estrategia política y económica que vislumbrara. Todo ese poder favoreció el desarrollo del país pero, cuando lo detentaron presidentes menos visionarios y, sobre todo, muy irresponsables, acabó por poner en entredicho la viabilidad del país en su conjunto.

A setenta años del fin de la Revolución, el presidencialismo ha entrado en crecientes dificultades. La institución presidencial se ha ido debilitando en la medida en que la sociedad ha crecido y se ha desarrollado; ello, en tanto que el partido ya no representa más que a la mayor minoría de la sociedad y la legitimidad de las decisiones de un solo hombre -por más que exista un proceso muy intrincado de negociación interna- es puesta cada vez más en duda, sobre todo a la luz de las crisis económicas y políticas que a partir de 1968 ha venido experimentando el país. En el presente se da la paradoja de un presidente extraordinariamente popular, fuerte y diestro, junto con una institución presidencial debilitada: se trata, sin embargo, de un fenómeno individual. Es Carlos Salinas el que ha construido su propia fortaleza; la institución presidencial tiende a declinar en importancia relativa respecto a la sociedad. Pero, a la vez, no hay nada que institucionalice a ese nuevo poder social, disperso y desorganizado.

El *partido* nació como la entidad que institucionalizaría el sistema político: se buscaba integrar a las fuerzas políticas que habían nacido y crecido en la justa revolucionaria para organizarlas y convertirlas en una fuerza al servicio del desarrollo: el

control a cambio del desarrollo económico. El PNR surge como la institución representante y representativa de la sociedad organizada del momento; sus líderes efectivamente podían afirmar que tenían tras de sí el apoyo de la sociedad mexicana. Sesenta años después, el PRI sigue siendo la institución política más grande, pero hoy en día sólo es representativa de un segmento cada vez más pequeño de la sociedad: representa, de hecho, a la mayor minoría del país.

El PRI ha perdido su razón original de ser, toda vez que nació para ser el monopolio del poder al servicio de la *familia revolucionaria* y del presidente de la República. Sin embargo, hoy se encuentra en un entorno ajeno a cualquier monopolio: el de la competencia. El PRI y sus predecesores cumplieron su función y objetivos de una manera inigualable en tanto que los otros partidos, si es que ese nombre se puede utilizar, no eran más que meros apéndices dentro de un sistema de partido único para todo fin práctico. En la medida en que diversos grupos y sectores de la sociedad, así como organizaciones propiamente políticas y partidistas, han logrado competir exitosamente por porciones crecientes del electorado, el monopolio priísta ha venido experimentando un proceso constante y creciente de deterioro que lo acerca cada vez más a la inmovilidad.

Pero la caída, aunque no estrepitosa, tampoco ha sido totalmente gradual y paulatina: como todos los monopolios, una vez que pierden su ancla -el control absoluto de su espacio de actividad- empiezan a tambalearse en todos los frentes: la selección de candidatos, la credibilidad de las elecciones, las rebeliones internas, la pérdida de privilegios, etcétera, etcétera. El PRI de Baja California ejemplifica mejor que nada el proceso: al cerrarse las válvulas de acceso al poder, a privilegios y a ingresos de excepción, desaparece el incentivo a ser priísta. Poco a poco se va desarticulando la estructura del partido, sin que se presente, al menos hasta ahora, nada que la substituya.

Si el corazón del sistema residía en el presidencialismo y la estructura corporal la conformaba el partido, la viabilidad del conjunto era posible porque existía una condición que en el tiempo un presidente tras otro se empeñó en debilitar hasta hacer desaparecer: los *pesos y contrapesos*. Informales y no siem-

pre deseables en términos éticos -pero siempre extraordinariamente efectivos- los pesos y contrapesos que existieron y se desarrollaron desde los treinta hicieron posible que se evitaran muchos de los excesos del poder. Dentro del partido, cada uno de los sectores actuaba como contrapeso de los otros; en la economía, el Banco de México disfrutaba de una enorme independencia y, por lo tanto, credibilidad -sólo así se explica la dimensión histórica de un Rodrigo Gómez-; el rígido sistema internacional de paridades limitaba toda latitud fiscal y monetaria; los banqueros privados establecían límites a la política fiscal; los guardias presidenciales servían de contraparte al ejército. Formales o informales, los contrapesos existían.

Ciertamente habría sido preferible contar con una estructura constitucional que confiriera derechos y obligaciones a los individuos y al gobierno, así como una estructura judicial que hiciera efectivo su cumplimiento pero, a falta de ambas, los pesos y contrapesos que existieron fueron extraordinariamente importantes en lograr el éxito que el país alcanzó en su desarrollo postrevolucionario. El problema fue que poco a poco se fueron desgastando esos contrapesos, en parte por el devenir normal de la sociedad y en parte por la infatigable labor de algunos presidentes empeñados en destruir todo lo que se opusiera a su afán de control total. El hecho es que, al día de hoy, México cuenta con muy pocos mecanismos de contrapeso y ninguno de la importancia de los que existieron cuando *el sistema* funcionó con óptimos resultados. Aun si existieran, las realidades del presente exigen otro tipo de estructura, idónea a una sociedad dinámica y globalizada, distanciada cada vez más del corporativismo del pasado.

A diferencia de los cambios más paulatinos del sistema político, una vez que la economía hizo crisis, la única alternativa fue una profunda reforma. La crisis de la economía no tardó décadas en hacerse evidente: la hiperinflación y el estancamiento eran evidentes y su solución impostergable. La reforma ha actuado para contrarrestar esas circunstancias: corregir las finanzas públicas, liberalizar el comercio exterior, desregular el aparato industrial, etcétera. En el ámbito económico, incluido ahora el agrícola, el gobierno ha actuado con celeridad y atingencia, creando una nueva plataforma para el desarrollo económico.

La reforma económica ha llevado a minar muchas de las estructuras corporativas que caracterizan al PRI, sobre todo al cancelar la posibilidad de favorecer discrecionalmente a grupos afines por la vía administrativa, así como el de hacer redundante a buena parte de la burocracia tanto central como paraestatal. De esta forma, el cambio económico, en la medida en que se profundiza, está haciendo todavía más precaria la estabilidad del PRI y, con ello, se va alejando la posibilidad de postergar por más tiempo la estructura y naturaleza del sistema político postrevolucionario.

El impacto político de la reforma económica

Si soltar todos los mecanismos de control es suicida, no soltarlos a tiempo resulta igualmente suicida. Es este el dilema del proceso de transición por el que pasa México en la actualidad. El dilema se puede observar en forma cotidiana en los más diversos sectores y actividades: En los estados de Guanajuato y en San Luis Potosí, en las últimas elecciones; en la cambiante y todavía no muy clara relación entre el gobierno y las deterioradas cúpulas sindicales; en la crisis de liderazgo dentro del sector privado. En cada uno de estos ámbitos es tangible el declive del sistema corporativista del pasado así como la incertidumbre que se percibe desde el gobierno para decidir dónde soltar y dónde seguir controlando.

Se trata de un proceso extraordinariamente delicado, por más que sería atractivo suponer que el problema político es tan simple como el que el gobierno -o el presidente- simplemente tengan la voluntad de hacer y ya. Por buenas o malas razones, México es un país todavía caracterizado en muchas regiones y actividades por cacicazgos virtualmente impenetrables que impiden una transición simple y voluntaria hacia un nuevo Estado democrático. Las razones históricas de esos cacicazgos ciertamente tienen mucho que ver con el desarrollo del PRI y del sistema político tradicional, pero no por ello son menos reales. Cualquier transición tiene que incorporar en su estrategia, por definición, un proceso de ataque sistemático a esos feudos para su eventual desmantelamiento. Paradójicamente, el proceso de descentrali-

zación política atenta contra la democratización en muchos ámbitos, sobre todo en aquellos en que cada pérdida neta de poder en el centro es absorbida no por la sociedad en su conjunto y de una manera democrática, sino por caciques que acaban saliendo fortalecidos y encantados de que la reforma no los reformó.

Mientras eso ocurre, las fuerzas de la descentralización están actuando en forma acelerada. Aunque mucho de lo que es necesario llevar a cabo para poder eliminar a los obstáculos políticos a la reforma corresponde a la estrategia gubernamental, el desarrollo de una sociedad que cada vez es menos dependiente del centro y que cada vez es más responsable de su propia situación hace que la realidad política esté cambiando en forma apabullante. Son cada vez más los sindicatos que actúan al margen de las confederaciones: ahora tienen que responder no a los dictados del secretario general de la confederación X, sino a las oportunidades de supervivencia de la fuente de trabajo. Los empresarios, como resultado de la desregulación, son cada vez más libres para desarrollar su propia actividad sin tener que darle gusto a la burocracia. La lógica económica ha invadido todas las relaciones públicas que la circundan, rompiendo uno de los feudos políticos más importantes: el del autoritarismo gubernamental sobre obreros y empresarios.

Estos son sólo dos ejemplos del tipo de cambios que se experimentan en el ámbito político. Las elecciones federales de 1991 dejan entrever qué tanto ya cambió en el espacio más amplio de la ciudadanía. Para comenzar, los electores demostraron ya no tener lealtades partidistas permanentes. Fuera del núcleo sólido de cada uno de los partidos -probablemente 30 por ciento para el PRI, 16 por ciento para el PAN y 5 por ciento para el PRD- los electores ya no se comprometen en forma permanente: como en cualquier sociedad desarrollada, los votantes van a premiar o a castigar a su gobierno en cada elección, haciendo no sólo concebible, sino hasta probable una alternancia creciente de los diversos partidos en las distintas instancias de gobierno. No quiero con esto sugerir que los problemas electorales están resueltos, sino que el electorado ya se ha adelantado a las instituciones en esta materia. La población demostró en 1991 que la reforma económica ya ha adquirido una legitimidad básica que la hace

inamovible, al menos en este primer nivel. En otras palabras, el umbral de la reforma económica ya se pasó y con gran éxito.

La transición política

El propósito de todo sistema es el de tomar decisiones para la sociedad, mismas que sean percibidas como legítimas. Los sistemas políticos, por su naturaleza, persiguen una difícil mezcla de control y legitimidad: control para que sea posible tomar decisiones y legitimidad para que la población las apoye. En la medida en que hay legitimidad es posible la toma de decisiones y en la medida en que éstas son posibles se logra el control y viceversa. En este contexto, el control deja de depender de mecanismos autoritarios para pasar a ser un componente indispensable del arte de gobierno y, por ello, de la legitimidad. Para un país que atraviesa una transición tan compleja y llena de retos como México, el desafío es el de que éstos se enfrenten con éxito en la transición sin perder la legitimidad o la capacidad de tomar decisiones. Muchos otros gobiernos de nuestra era han sucumbido en este proceso: es mucho más fácil plantear la transición que llevarla a cabo. Mucho más fácil todavía es pretender que ésta no está teniendo lugar.

La transición es mucho más compleja y, a la vez, mucho más simple de lo que parecería a primera vista. Es más simple porque si algo ha demostrado el sistema político mexicano es su efectividad para llevar a cabo cambios importantes en su estrategia de desarrollo, como lo demuestra la reforma económica misma. A la vez, esa efectividad está siendo cada vez más dependiente de la legitimidad del régimen, pues día a día, por todas las razones antes expuestas, pierde capacidad de control: hay cada vez más sectores, grupos y personas que son independientes y, por lo tanto, no están sujetas ni están subordinadas a la decisión gubernamental. Por otra parte, sin embargo, la transición es extraordinariamente compleja porque involucra una transformación que va mucho más allá de la mera voluntad gubernamental: se requiere de un profundo cambio en la cultura política imperante, que privilegie a la competencia sobre el monopolio político, todo ello dentro de reglas del juego perfectamente claras y estableci-

das. Es decir, en la medida en que no hay -al menos no todavía- una cultura democrática bien desarrollada, es imposible una transición rápida y absoluta. Si bien es evidente que se puede caer en el argumento tautológico de que no hay democracia porque no hay cesión efectiva de poder y no hay transferencia de poder porque no hay democracia, el hecho es que las dos cosas tienen que ir gestándose en forma más o menos simultánea o ninguna llegará a buen término. Es aquí donde la labor argumental se torna todavía más compleja: tiene que fomentar el desarrollo de una cultura democrática -y todo lo que ésta conlleva- y a la vez dismantelar las estructuras tradicionales de control, todo ello afectando a sus bases políticas más poderosas y frente a una población que, mayoritariamente, no entiende lo que es la democracia y, por ello, menos cree en ella.

¿Qué implica todo esto para el futuro político de México?

El proceso de cambio en el país no es unívoco ni inevitable, pero rápidamente se vuelve estructural. La sociedad tiende hacia una creciente diversidad donde las fuentes de poder surgen de los más recónditos lugares geográficos y sectores. Cada vez hay más grupos con más poder en más lugares, en contraste con la terrible centralización del pasado. Es de esperarse que esta descentralización vendrá acompañada de mecanismos de contrapeso, sin los cuales la descentralización es insostenible y sus riesgos exponenciales.

Una de las locuras del viejo sistema político mexicano fue la de centralizar hasta lo que era peligroso. No es lo mismo un sindicato o una cámara de la colonia X de la ciudad Z, que el sindicato nacional de N industria o la cámara nacional de Y manufacturas. Al crear estructuras corporativistas a nivel nacional se concentraban los riesgos y se ponía en entredicho la estabilidad general del país. La racionalidad de la corporativización era muy lógica: al controlar a las cúpulas se controlan las bases. El problema es que los que controlaban -¿controlan?- también acababan chantajeando al gobierno: sin mi control se cae todo; por lo tanto, requiero más privilegios para seguir jagan-

do el juego. A la larga, ese chantaje fue lo que llevó a la paralización del sistema político y de la economía y lo que representaba -y todavía representa- el mayor desafío para la reforma y los reformistas. Sólo desmantelando toda esa estructura es posible cualquier cambio serio. Las elecciones de agosto pasado demostraron que todavía hay demasiado de esa estructura que sigue predominando.

En un país como en el que México rápidamente se está convirtiendo, sin embargo, la descentralización está rompiendo ya muchas de estas estructuras corporativistas nacionales y seguramente va a romper todas las que queden en los próximos años. Como tal, el riesgo de inestabilidad puede que aumente en algunas localidades, pero a nivel nacional disminuye en forma estrepitosa: ahora el riesgo es el que imponen los viejos intereses del sistema -los caciques- y no la población a la que siempre se quiso controlar. Los retos acaban siendo dos: por una parte, manejar y extinguir a los caciques, evitando que hagan un daño excesivo o irreparable en el proceso. Por la otra, fomentar el desarrollo de una población participativa que haga imposible el renacimiento de las viejas formas caciquiles. Puesto de otra manera, el gobierno acaba requiriendo de la democracia para lograr sus propios propósitos.

El proceso de transición va a ser complejo y sin duda va a tener altibajos en el camino. Esto es inevitable. Lo que sí es seguro es que en la medida en que se siga dando la combinación de dos factores críticos -persistencia en la reforma y construcción sistemática de la coalición- la transición será no sólo sostenible sino enteramente viable.

Los primeros resultados

A tres años de iniciado el sexenio, México ya no es el mismo. La reforma económica ha tenido un trascendental impacto sobre la sociedad, creando, de hecho, dos Méxicos muy distintos, donde subsisten las estructuras tradicionales y extraordinariamente centralizadas junto con una sociedad que tiende hacia una rápida descentralización. El cambio parece incontenible, pero sus beneficios aún no transpiran a todos los mexicanos, lo que, a la larga,

de no lograrse, podría ser uno de los fardos que acabara debilitando -o incluso negando- los logros de la reforma en su conjunto.

La primera gran tendencia de cambio es la de la descentralización. El centro ha venido desmantelando las estructuras centralizadoras en el ámbito económico, con lo que ha gestado un cambio dramático en la actividad económica. Las centrales obreras se empiezan a desmoronar, quedando como meros cascarones de un pasado que dejó de ser; la burocracia trata de asir cualquier resquicio de control, aferrándose a los pocos instrumentos que le quedan en aquellas áreas que todavía no experimentan la reforma institucional; los empresarios de los diversos estados disminuyen el tamaño de sus oficinas en el Distrito Federal al ya no requerir tanta *gestión* ante las numerosas dependencias federales; en fin, las fuerzas descentralizadoras están terminando con el viejo esquema de centro con periferia subordinada. No es casual que la organización centralista por excelencia -el PRI- esté en problemas.

Frente a esta realidad, las estructuras centralizadas y centralizadoras resultan ser anacronismos del pasado y, por lo tanto, no mucho más que entelequias. El PRI, la principal institución centralizadora, ya no puede responder con eficacia ante las nuevas realidades económicas, políticas y sociales; electoralmente sus estructuras y vicios resultan contraproducentes cuando pierde pero, irónicamente, ahora también cuando gana. Sin cambios, el PRI ya no será el espacio de lucha entre las camarillas políticas o, como en los últimos tres sexenios, entre el partido -y/o algunos de sus grupos prominentes- y el presidente, sino un espacio de quietud y desolación semejante a un cementerio frente a una realidad que los priístas tradicionales parecen incapaces de comprender.

En paralelo, aparecen en competencia dos grupos, ambos representativos de México, visibles en los más diversos ámbitos: los que ven al pasado y los que ven al futuro, los pobres y los ricos, los ganadores y los perdedores, el México nuevo y el México viejo, los anti-yanquis y los proyanquis, los anti-iglesia y los pro-iglesias. Muchas de estas contraposiciones seguramente se refieren más al debate del momento que a las grandes tendencias de la sociedad mexicana, pero no dejan de evidenciar la coyuntu-

ra en la que nos encontramos: o sigue el cambio o nos quedamos a la mitad del camino aunque, por otra parte, la mitad del camino no existe. No seguir adelante es irse para atrás porque implica que las fuerzas caciquiles recuperan posiciones y vuelven a cerrarle espacios a la sociedad, poniendo en riesgo nuevamente su viabilidad, como ocurrió en 1982. El gran desafío del gobierno reformista para los próximos años, mismos que incorpora a todos los demás, será el de haber avanzado tanto en el camino de la reforma que los beneficios acaben siendo percibidos por la mayoría de la población, haciendo con ello irrelevantes las dicotomías antes mencionadas. Pero todavía falta mucho para eso.

Es decir, el país enfrenta el momento crucial del proceso de reforma: ahí donde se enfrentan los ganadores y los perdedores sin que ninguno tenga todavía la certidumbre de ganar esta nueva justa histórica. La salida de esta confrontación es por demás compleja, porque requiere de cambios cada vez menos asequibles y más difíciles de instrumentar. Un primer camino podría ser el de crear un cuerpo legal idóneo para el momento actual del país a la vez que se estableciera un sistema judicial independiente capaz de hacerlo cumplir. Se trata de una necesidad imperiosa, pero extraordinariamente difícil de lograr en una sociedad sin tradición de respeto a la legislación ni a la independencia y honorabilidad del Poder Judicial, y donde se requieren cambios de estructuras, valores, actitudes y prácticas. Ninguna de estas razones hace imposible el cambio jurídico-judicial, pero sí refleja la complejidad del mismo. Para reconocer las enormes dificultades de avanzar en ese camino, baste observar la incredulidad del proceso electoral, incluyendo a los tribunales que para ese fin se crearon.

La creciente presencia de partidos de oposición al PRI en todos los niveles de gobierno hace creíble la posibilidad de que el gobierno rinda cuentas a la sociedad. Sin embargo, la naturaleza de muchos partidos en la oposición -la mayoría de ellos reflejo del PRI en su modo de comportamiento- hace poco probable que se lograra esa rendición de cuentas en forma efectiva y sin politización. En otras palabras, a pesar de la creciente descentralización, el país no cuenta -al menos no ahora- con pesos y contrapesos que hagan posible un equilibrio entre los poderes Legislativo, Ejecu-

tivo y Judicial, lo que explica las interminables -e inútiles- confrontaciones partidistas en el Congreso. El conflicto partidista, por sí mismo, no lleva a nada para nadie: sólo la adopción de reglas del juego entre partidos puede llevar, paulatinamente aunque sea, a un esquema de constitución de pesos y contrapesos y, por lo tanto de cambio político.

En todo esto, el potencial de violencia es elevado no porque alguien específicamente abogue por ella, sino porque no existen canales para la expresión de descontento que sean efectivos. En la medida en que el PRI pierde capacidad de respuesta y nada ni nadie la desarrolla, el país está entrando en una etapa peculiar de su historia política: un país con una impresionante y pocas veces vista tradición de disciplina corporativo-institucional está por acabar de romper con toda la estructura del pasado sin que haya todavía nada que la sustituya. Puesto de otra forma, el sistema político del pasado está prácticamente rebasado y sus instituciones han dejado de operar, pero todavía no se ha empezado a construir un nuevo esquema político que encuadre la participación, las reglas del juego y la institucionalidad política del futuro. Estamos, paradójicamente, en uno de los momentos menos institucionales de nuestra historia contemporánea.

La confrontación entre los ganadores y los perdedores se va a resolver en la medida en que el cambio en el país prosiga aceleradamente, minando las bases de apoyo de los que podrían perder y fortaleciendo las filas de los ganadores. Se trata, sin embargo, de un cambio muy difícil, particularmente porque la oposición a esta nueva etapa del cambio es la más atrincherada de todas. De lo que se trata ya no es de eliminar los privilegios e ingresos de excepción de los llamados dinosaurios, sino sus fuentes privilegiadas de poder.

El país ha rebasado el primer umbral de la reforma: hoy en día ya nadie disputa la reforma misma, aunque varíen los calificativos. El siguiente umbral será el del cambio político. Hacia eso es que tendrá que construirse un nuevo consenso. En este sentido, la reforma misma no parece reversible, pero la evolución política del país todavía entraña complicaciones potenciales para la economía.

Los tres dilemas

La descentralización está minando uno de los más simbólicos puntos de confrontación dentro del país: el *antichilanguismo*, es decir, el rechazo a todo lo que tiene que ver con la ciudad de México, capital y centro político del país. En la medida en que las decisiones del gobierno federal se tornan cada vez más generales y menos específicas y que la libertad de acción se incrementa en todos los ámbitos del país, el Distrito Federal deja de ser un tema relevante para las quejas de los mexicanos que ahí no habitan. En lugar de atribuir todos los males al Distrito Federal, la moda hoy es ignorarlo. Este hecho quizá facilite el liderazgo presidencial -y le quite la carga de la imposición tradicional del centro- pero hace mucho más difícil vencer las resistencias políticas *dinosáuricas*, muchas de las cuales están localizadas en el propio Distrito Federal.

Al cambiar la realidad de la sociedad, de los demandantes y participantes en el ámbito político y del país en general, el sistema político tradicional y sus reglas tienen que cambiar.

El sistema político, con Calles (1924-28) y sobre todo con Cárdenas (1934-40, fue creado para acomodar el partido y la presidencia fuerte. Es natural que al reconocer que el partido ya no es monopólico y que la presidencia ya no es ni puede ser omnipotente, el conjunto del sistema político vaya a cambiar. De hecho, el sistema político está cambiando a pasos agigantados al abrirse espacios para los partidos de oposición, al romperse las estructuras corporativas y al eliminarse las relaciones de subordinación política que existían en diversos ámbitos. Más aún, con las crecientes disputas electorales a nivel estatal, particularmente en Guanajuato, San Luis Potosí y Michoacán, las ventajas tradicionales del PRI se desvanecen -y se tornan hasta contraproducentes. Con la transferencia de gubernaturas a la oposición en un estado y la amplia posibilidad de que esto se repita en otros estados el próximo año, las ventajas para los priístas de pertenecer a un partido en descomposición empezarán a ser cada vez más onerosas.

El primer gran dilema en el panorama político es el que se refiere al PRI. Los límites de la estructura tradicional del PRI se

han vuelto imponentes, al grado de haberse convertido en un fardo y un impedimento al avance del proyecto reformador. En su estado actual, sin substituir las viejas estructuras burocráticas por mecanismos participativos que terminen con los intereses de caciques y feudos internos, el PRI tiene un gran pasado, pero no tiene futuro. La interrogante es si lo que conviene es esperar a velar el cadáver o construir una alternativa que refleje el proceso de descentralización que experimenta el país. El PRI no tiene capacidad de adaptarse a esta nueva situación. Para el presidente el dilema es liderar el proceso de cambio o dejar que el propio cambio le dé forma al nuevo sistema político. En este sentido la duda no es si se va a dar el cambio, sino qué forma va a adoptar éste.

Solidaridad¹ bien podría ser la base popular de un nuevo partido, pero no se trata de un esquema de fácil realización. En este momento, mucho, si no es que todo el beneficio político de Solidaridad depende del liderazgo presidencial y no de un proceso institucional, que es, por definición, la esencia de cualquier partido. Si bien es evidente que Solidaridad es hoy una efectiva base política, esto no la hace institucional, mucho menos partidista y, en cualquier caso, su naturaleza es anatema a la estructura del PRI. De esta forma, la única manera de concebir a Solidaridad dentro de un contexto partidista sería como alternativa al PRI. Pero para que Solidaridad pudiese convertirse en un partido, la lógica del sistema tendría que cambiar en forma radical: se tendría que crear una esquema institucionalizado del poder, debidamente sancionado por la Constitución.

Por definición, una base política es fluida y cambiante, en tanto que una base partidista tiene que ser institucional, aunque cambie en el tiempo. Si algo ha enseñado la evolución y la creciente obsolescencia de los mecanismos tradicionales del PRI es que una base política, fluida y cambiante, por definición no puede permanecer inalterada permanentemente. Por ello, si lo que se busca es una nueva base política que cumpla con el mismo propósito y beneficio que la creación de los sectores del PRI logró

1 Programa de política social, emprendido por la administración de Carlos Salinas de Gortari.

en los treinta, es decir, control y vertical desde arriba, entonces la esencia de Solidaridad hace imposible la creación de un nuevo partido. A lo que se llega es que Solidaridad puede convertirse en una base partidista sólo en la medida en que se plantee un esquema de partido no para controlar a la población sino para encauzar su participación.

La opción partidista es muy simple: o se substituye al PRI por un partido que permita confrontar el reto electoral y político de una manera abierta y competitiva, o se enfrenta su deterioro creciente con la expectativa de que el conjunto de los partidos, incluido el PRI, creen algo relevante. A juzgar por el desenvolvimiento de los partidos en los últimos años, este esquema simplemente no funciona. Por otra parte, la posibilidad de que se dé un cambio desde arriba para subsistir al PRI abre toda clase de oportunidades: el que pega primero pega dos veces.

El segundo dilema se refiere al presidencialismo. En realidad, el debilitamiento relativo de la institución presidencial ha hecho que este dilema sea menos relevante de lo que parece. De crearse un partido competitivo y participativo, se estaría limitando el poder presidencial; por otra parte, si se articula una estructura constitucional de pesos y contrapesos que sea efectiva, el poder ejecutivo adquiriría una nueva dimensión. En este contexto, un presidente popular y exitoso tendría un enorme poder de negociación, en tanto que uno que no lo fuese se vería limitado por las estructuras institucionales. Si esto se logra, el presidencialismo, en la acepción peyorativa que ha adquirido en los últimos años, desaparecería sin haber cambiado nada de la propia institución presidencial. Al mismo tiempo, haría posible que hubiera un buen gobierno y se limitarían los daños de uno que no lo fuese.

El dilema más contradictorio con la cultura política priísta y del sistema en general es el de los pesos y contrapesos. México necesita crear estructuras legalmente articuladas para que se limite la capacidad de violar los derechos individuales, para exigirle cuentas a los funcionarios públicos y para hacer cumplir las leyes en lo general. La necesidad de pesos y contrapesos es tan obvia que hasta se han creado organismos supraleales -como la Comisión de Derechos Humanos- para substituir lo que no existe constitucionalmente.

En la práctica, en los últimos años se han ido recuperando algunos de los pesos y contrapesos informales que existían en el pasado, sobre todo en la medida en que la búsqueda de consenso en diversas legislaciones y acciones gubernamentales ha llevado a la negociación del gobierno con sindicatos, con el sector privado, con la iglesia, con los Estados Unidos, con comunidades campesinas, etcétera, todo lo cual implica ceder en la capacidad del gobierno de actuar unilateralmente. Con ello se han recreado pesos y contrapesos que le dan certidumbre y viabilidad política al país.

Pero seguimos confrontando un enorme problema de institucionalidad, sobre todo porque los cambios de los últimos años han roto lo que existía sin crear substitutos. En el caso del campo, por ejemplo, la modificación al Artículo 27 constitucional va a liberar, al menos en teoría, a los campesinos del yugo burocrático. Pero, ¿cómo se van a encauzar sus demandas de participación? La reforma del Artículo 130 -relativo a las iglesias y el Estado- va a conferirle a la iglesia una enorme capacidad de influir sobre las escuelas y el magisterio. ¿Qué mecanismos institucionales va a dar cabida a estas nuevas fuerzas?; por otra parte ¿cómo se van a proteger los derechos de los propios campesinos y de las minorías religiosas o de los no creyentes? El problema institucional -y el de los pesos y contrapesos- está sobre nosotros y no puede dejarse al libre albedrío.

Los pesos y contrapesos tienen que ser de dos tipos. Aquellos que se dan de manera informal -como se empiezan a dar nuevamente a través de las privatizaciones, de Solidaridad, de la liberalización y desregulación de la economía- son clave para conferirle estabilidad al aparato productivo. Aquellos que son constitucionales son indispensables para proteger los derechos de los individuos y para evitar el abuso del poder. Los primeros van en camino, aunque mucho más se podría hacer en otros ámbitos que afectan al público, como son los periódicos y la televisión. Los pesos y contrapesos informales son necesarios pero no suficientes; sin pesos y contrapesos constitucionales, el problema simplemente no se resolverá porque los mexicanos seguiríamos supeditados a la voluntad gubernamental.

Problemas, el país siempre ha tenido y no dejará de tenerlos. Pero nunca -al menos no desde el fin de la Revolución- han sido

tan claros los dilemas como ahora. El país ha avanzado en forma inusitada en los últimos años y se prepara para una etapa nunca antes posible ni concebible. Para ello, sin embargo, es necesario conciliar nuestra cambiante realidad con las rígidas e inflexibles estructuras políticas y burocráticas que impiden el jalón final. Un nuevo sistema político, nada menos que eso, es lo que hace falta ahora. Las coordenadas están dadas. Sólo falta la voluntad de saltar.

Ciudad de México, octubre, 1992.

