



Perfiles Latinoamericanos

ISSN: 0188-7653

perfiles@flacso.edu.mx

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

México

Camou, Antonio

Gobernabilidad y transición democrática en México

Perfiles Latinoamericanos, núm. 9, julio-diciembre, 1996, pp. 133-152

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11500909>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



## GOBERNABILIDAD Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

*Antonio Camou\**

*Este trabajo revisa algunos de los “sesgos” presentes en el debate sobre la transición democrática. Se recuperan asimismo los elementos básicos del “modelo” de transición utilizado para evaluar el caso mexicano y se muestran las consecuencias de descuidar en el análisis académico los problemas de la gobernabilidad. Este recorrido permite descubrir la naturaleza “bifronte” de la transición mexicana, que obliga a considerar no sólo el eje que va del autoritarismo a la democracia sino también las condiciones para un ejercicio eficaz del poder político.*

*This essay looks at some of the “distortions” present in the debate about the transition to democracy. The basic elements of the transition “model” used to evaluate the case of Mexico are also retrieved, and the consequences of everlooking the problems of governability in academic analysis are demonstrated. This permits the “bifrontal” nature of the transition in Mexico to be revealed, which forces a consideration not only of the axis that runs from authoritarianism to democracy but also of the conditions for an efficient exercise of political power.*

### Presentación

Por esas cosas de la vida, México ha tenido en los últimos años la rara costumbre de ir un poco a contramano de la historia política de América Latina.

Sin ir muy lejos, cuando el dominio de las dictaduras militares se extendía por el subcontinente, México ofrecía las ventajas de una extraña “democracia” a los ojos perplejos de los viajeros “malpartidos”.

\* Alumno del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México.

Tiempo después, cuando el resto de los países latinoamericanos padeció la inestabilidad institucional propia de los cambios de régimen, el país seguía siendo gobernado por el mismo partido y bajo el mismo sistema; una sociedad relativamente estable, moderadamente ordenada, decorosamente gobernable. Finalmente, cuando América Latina en su conjunto comenzó a completar una década de transiciones a la democracia, recién entonces los mexicanos arrancaban, accidentadamente, con la suya.

En este último hecho hay que buscar las raíces del inusitado auge de un debate, en torno a la llamada “transición democrática”, que se encontraba en su fase declinante en el resto de América Latina. Un debate que en el mejor de los casos sólo era reflotado en virtud de sus lejanas resonancias con la historia reciente de los países otrora socialistas.

Sin apartarse del lenguaje y de las preocupaciones que nutrieron otros estudios sobre la transición, el debate mexicano reincidió en sus virtudes y repitió algunos de sus defectos. En el primer caso, y por oposición a los viejos determinismos economicistas, vindicó con esmero el carácter específico de la dimensión de los estudios políticos; en el segundo, incurrió en cierto esquematismo, cierta sesgada simplificación a la hora del recorte analítico y valorativo del problema de la democracia.

En este trabajo revisaré algunos de esos “sesgos” del debate que, a mi modo de ver, han oscurecido parcialmente la discusión en los últimos años; en particular, analizaré dos cuestiones que considero especialmente relevantes para ubicarnos con alguna ventaja comprensiva en el siempre convulsionado presente.

El primer sesgo del debate consiste en simplificar el juego de los parecidos y las diferencias entre el caso mexicano y los de otras transiciones que son adoptados como un imaginario “modelo” al que habría que parecerse. Repasar los elementos básicos de ese supuesto “modelo” bien puede ayudarnos a situar las particularidades propias de un proceso abierto a salidas todavía indeterminadas.

El segundo sesgo, sobre el que quiero poner el mayor énfasis, se refiere a la desafortunada escisión entre los problemas de la gobernabilidad y los problemas de la construcción democrática. En particular, me preocupa el marcado desplazamiento del foco de atención hacia el flanco de la “forma de gobierno”, dejando en un lejano

segundo plano la cuestión —que tanto desvelaba a Samuel P. Huntington— sobre el “grado de gobierno”; es decir, la cuestión del ejercicio efectivo del poder político. Esta última preocupación no es gratuita. Sobre todo si pensamos que se ha difundido una interpretación demasiado lineal en torno a algunos hechos que han conmovido a la opinión pública mexicana en los últimos tiempos, al menos desde comienzos de 1994. Esa línea puede ser resumida como sigue: si hoy existe inestabilidad, incredibilidad y una menguada capacidad para mantener el orden público (leyéndose todos estos elementos como indicadores de una situación de crisis, o al menos, de serio déficit de gobernabilidad) es por la falta de democracia; por lo tanto, la apertura democrática consumada traerá la estabilidad, o más ampliamente, la gobernabilidad que hoy se ha puesto en entredicho. Si bien ambas afirmaciones dicen la mitad de la verdad, es la otra mitad la que habría que considerar con más detalle.

Según mi parecer, se olvida con demasiada frecuencia que la democracia es el mejor juego de reglas para —entre otras cosas— distribuir poder, pero es bastante más deficiente a la hora de construirlo. Y creo que no estoy muy descaminado al afirmar que en esta difícil transición se está jugando no sólo el establecimiento de reglas de juego democráticas para procesar los conflictos de la sociedad mexicana, también se está dirimiendo un nuevo juego de pautas para generar y para ejercer efectivamente el poder político en México. En otras palabras, se está gestando un nuevo “paradigma de gobernabilidad” de naturaleza democrática, que no acaba de nacer, sobre el viejo paradigma de gobernabilidad autoritaria, que todavía no termina de morir.

## **1. La transición y sus modelos**

Jorge Luis Borges decía alguna vez que con los años había aprendido a descreer de las estéticas, pero en cambio había desarrollado algunas astucias. Tal vez hoy en día sólo tengamos un conjunto de “astucias”, ya que no elaboradas “teorías”, para estudiar las transiciones. Un conjunto de astucias unidas a fragmentos de teorías generales, a la enseñanza histórica, a ciertas recurrentes pretensiones valorativas y a los dictados del sentido común, que han venido generando

un reconocible “discurso” para pensar procesos políticos que ninguna “lógica” es capaz, todavía y tal vez nunca, de prever.<sup>1</sup>

Si tuviéramos que desglosar los elementos característicos de ese discurso sobre las transiciones podríamos señalar algunos puntos básicos. En primer lugar, hay que anotar la existencia de un vocabulario analítico nutrido por remozados y controvertibles conceptos tales como los de “transición”, “liberalización”, “régimen”, “sistema”, “autoritarismo”, “democracia”, etc., útiles a la hora de describir, comparar y comunicar experiencias políticas disímiles.

Pero también contamos con una serie de estrategias analíticas orientadas a captar la cambiante dinámica de los procesos a estudiar. En palabras de Imre Lakatos tal vez podamos hablar de una “heurística positiva” desglosada, a su vez, en cuestiones más específicas. Por lo pronto, en todo estudio de las transiciones es preciso partir del estudio del tipo de régimen y/o sistema político autoritario que está al “inicio” del proceso de cambio; seguidamente, es usual examinar los puntos de “crisis” o de ruptura respecto del régimen anterior, es decir, se pasa revista a las condiciones “negativas” (aquellas fincadas en el descontento con el régimen imperante), y “positivas” (aquellas capaces de construir una opción democrática) de la transición; finalmente, se ha juzgado necesario indagar el “modo” de cada transición, toda vez que éste puede ser condicionante de la posterior fase de “consolidación”.

Ahora bien, cuando se intenta aplicar ese conjunto de astucias analíticas a un caso particular es necesario no sólo “sensibilizar” el vocabulario sino también ajustar la “heurística” bajo condiciones históricas específicas. Y aquí es donde es posible señalar un sesgo distorsionante del debate mexicano: haber metido a México en un saco, heredado del estudio de las transiciones española y conosureña, que a veces le quedaba grande y a ratos le apretaba en demasía.<sup>12</sup> Veamos algunos de esos elementos.

---

<sup>1</sup> Sobre la dificultad de enfrentar el estudio de las “transiciones” políticas con las herramientas de la “ciencia normal”, puede verse el trabajo clásico de Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario* (1986), Buenos Aires: Paidós, 1988, 4 vols. Cfr. esp. vol. 4, cap. I.

<sup>2</sup> Sobre el “desvío” mexicano consultar Enrique Baloyra, “La transición del autoritarismo a la democracia en el sur de Europa y en América Latina: problemas teóricos y bases de comparación”, en Julián Santamaría (comp.), *Transición a la democracia en*

### 1.1. *El régimen y el sistema*

En lo que hace al vocabulario analítico, el debate mexicano ha tenido a descuidar la diferencia entre lo que podríamos caracterizar como el régimen político, definido al nivel de las instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político,<sup>3</sup> y el sistema político, entendido como el conjunto articulado de las prácticas y relaciones de poder efectivamente vigentes en una sociedad.<sup>4</sup> Si bien es comprensible que el debate latinoamericano haya subestimado la distinción entre régimen y sistema político (los regímenes políticos autoritarios del Cono Sur, por caso, proveyeron una cobertura jurídica paralela a esos mismos sistemas políticos), la peculiar complejidad del escenario político mexicano exige tal distinción.

Mientras que los autoritarismos conosureños poseían, por su propia rigidez, una muy limitada capacidad de apertura democrática (dicho de otro modo, no podían “flexibilizarse” sin “romperse”), el caso mexicano, en cambio, brinda una multivariada posibilidad de juegos políticos y jurídicos de apertura y de cierre, de inclusión y de exclusión, que le ha permitido adaptarse favorablemente a condiciones siempre cambiantes. Con base en esto es posible entender las sucesivas modificaciones en la legislación electoral llevadas adelante en los últimos años (1977, 1987, 1990, 1993, etc.)<sup>5</sup> como caracterizadas “por una apertura del gobierno hacia la oposición para evitar que ésta se exprese fuera de la vía legal, y por el posterior intento de reorientar esta apertura de tal modo que el PRI no pierda el control del poder político”.<sup>6</sup> Un control que sigue ejerciendo gracias al em-

---

*el sur de Europa y América Latina*, Madrid: CIS, 1982, pp. 287-345. También puede verse el trabajo de Guillermo O'Donnell “Introducción a los casos latinoamericanos”, en Guillermo O'Donnell *et al.*, *op. cit.*, vol. 2, cap. I.

<sup>3</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “Estado, régimen y sistema político (notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State)”, en Juan E. Vega (comp.), *Teoría y política en América Latina*, México: CIDE, 1983, pp. 205-219.

<sup>4</sup> Juan Carlos Portantiero, “Sociedad civil, Estado y sistema político”, en *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*, Buenos Aires: Nueva Imagen, 1988, p. 117.

<sup>5</sup> Mientras estas notas se escriben el Congreso mexicano acaba de aprobar (julio 25 de 1996) la iniciativa constitucional para una reforma política “definitiva”, según la calificación que le dio a tal iniciativa el presidente Ernesto Zedillo.

<sup>6</sup> Cfr. Miryam Hazán Béjar, “Recuento de tres sexenios”, *El Financiero*, 4/8/93.

pleo de mecanismos que trascienden, para decirlo de manera elegante, la normativa electoral. Tal vez un modo de resumir en una breve fórmula el pulso de la actual transición mexicana ya sea señalando que en ella se da una convivencia tensionada, irresuelta como tal y por tanto pasible de ser recreada sistemáticamente, entre un régimen político “tendencialmente democrático” y un sistema político todavía “inercialmente autoritario”.

### *1.2. El punto de partida*

Otro aspecto en el que resaltan las diferencias entre el discurso general de la transición y el caso mexicano hay que buscarlo en la duplicidad entre “normalidad” y “anormalidad” al inicio del proceso transicional. Desde esta perspectiva, el modelo político mexicano es “normal” en un sentido en que no eran “normales” Videla o Pinochet.

Si dejamos a un lado los casos de Uruguay y Chile, donde la institucionalidad democrática tenía un arraigo mayor, incluso en la inestable Argentina la intervención de los militares en el gobierno era un patrón político “habitual”, pero no un patrón “normal” políticamente legitimado. No deja de ser ilustrativo que los seis golpes militares que se producen en ese país desde 1930 a 1976 se hayan definido a sí mismos como transitorios, como pasos obligados a efectos de garantizar, posteriormente, una vida republicana y plenamente democrática.

*El gobierno provisorio* —señala la proclama golpista de 1930— inspirado en el bien público y evidenciando los patrióticos sentimientos que lo animan, proclama su respeto a la Constitución y a las leyes vigentes y su anhelo de *volver cuanto antes a la normalidad*, ofreciendo a la opinión pública las garantías absolutas a fin de que a la brevedad posible pueda la nación, *en comicios libres, elegir a sus nuevos y legítimos representantes....*<sup>7</sup>

Las palabras que he destacado son elocuentes. El carácter “anómalo” y “provisorio” (incluso “ilegítimo”) de los gobiernos militares era reconocido desde su inicio. Desde el punto de vista de la legitimidad

---

<sup>7</sup> Cfr. Horacio Verbitsky (comp.), *Medio siglo de proclamas militares*, Buenos Aires: Editora/12, 1988, p. 45.

dad discursivamente “normalizada”, la totalidad de los gobiernos autoritarios que asolaron el Cono Sur de América Latina en los años setenta, y que sirvieron de base a buena parte del discurso transicional, no escaparon a la regla: llevaban en sí mismos el germen de su propia “transitoriedad”.

Tal vez valga la pena cotejar ese texto con una declaración tomada como aleatorio botón de muestra. Se trata de lo expresado en el “convenio de unidad” que firmaron en abril de 1992 las estructuras sectoriales y territoriales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a efectos de designar al candidato único del partido en uno de los estados de la República. En el documento los miembros del partido de gobierno dicen formar parte de una “nueva cultura política [...] donde se posibilita gobernar por consenso y con su principal instrumento: la democracia. *Mas no esa* —acotan apresuradamente— que propicia enfrentamientos entre los priistas, ni la que se reduce al voto, sino la que concilia intereses y suma voluntades que conducen a la cohesión y no a nuestro debilitamiento”.<sup>8</sup> Quizá no exista una declaración más transparente de lo que constituye el credo priista de la normalidad política: la preocupación por subordinar la democracia electoral a la gobernabilidad del sistema, una gobernabilidad que —como la caridad bien entendida— empieza “sanamente” por la propia casa.

En tal sentido, a diferencia de lo que eran los parámetros básicos de las culturas políticas de otras experiencias transicionales de América Latina, no se puede perder de vista esta marca a fuego del imaginario político de buena parte de la sociedad mexicana, en el sentido de percibir al PRI como el depositario “normal” de la voluntad popular.

### *1.3. El punto de ruptura*

En líneas generales, el debate mexicano ha hecho hincapié en lo que podrían llamarse las condiciones “positivas” para la transición democrática (la construcción de un sistema electoral transparente, el fortalecimiento de los partidos, el desarrollo de una cultura cívica,

<sup>8</sup> Cfr. Raúl Ramos Acántara, “Otto Granados, precandidato único en Aguascalientes”, *El Nacional*, 2/4/1992, p. 3.

el acceso equitativo de los partidos a recursos económicos, etc.), pero ha descuidado un tanto las condiciones “negativas” que permitieron “disparar” otras transiciones. Entre esas condiciones negativas es usual destacar los déficits de gobernabilidad y/o de legitimidad del sistema vigente.

En efecto, ha sido la presencia, solitaria o combinada, de ciertas condiciones “negativas” o “desencadenantes”, antes que el acompañado avance de una fortalecida sociedad civil, lo que permitió dinamizar las meteóricas democratizaciones en los países conosureños e incluso también en los europeos. Dicho de mejor manera, fue la presencia de aquellas condiciones “negativas” la que actuó como un virtual catalizador de ese relativo fortalecimiento de la sociedad civil a expensas del creciente deterioro de los rígidos gobiernos autoritarios.

En tal sentido, por ejemplo, un proceso de rápida democratización como el que vivió Argentina entre junio de 1982 (derrota de las Malvinas) y diciembre del 1983 (asunción de Alfonsín), es explicable en buena medida por la existencia de condiciones “negativas” de estas características. Los déficits de gobernabilidad generados por las sucesivas y desatinadas políticas económicas del gobierno militar, aunado a condiciones sociales y políticas fuertemente excluyentes, se tradujeron, después de la guerra de las Malvinas, en una profunda crisis de legitimidad que provocó el colapso de la dictadura instaurada en 1976.

De acuerdo con esto, la dictadura militar argentina no cayó en virtud de una denodada lucha de la sociedad civil por recuperar la democracia, como quiere cierta mitología, sino por efecto directo de la derrota de las Malvinas. Sin desestimar el papel jugado por organismos como las Madres de Plaza de Mayo, los esfuerzos dialogistas de una de las centrales obreras, así como también los puentes tendidos por la Multipartidaria, fue la rendición de las Malvinas la que derrumbó al régimen militar.<sup>9</sup>

Pese a lo grueso e incompleto de estas pinceladas, ellas bastan para ubicar un punto distintivo de la situación mexicana que en la última etapa del sexenio salinista, y en los primeros tiempos del

<sup>9</sup> El “punto de ruptura” de la transición chilena, en cambio, hay que buscarlo en el resultado del plebiscito que convocó el general Pinochet en cumplimiento de la Constitución dictada por el propio gobierno militar. Es de destacar que el desarrollo del proceso plebiscitario estuvo a cargo del gobierno, que acató el mandato de las urnas.

mandato del presidente Zedillo parecen tomar una nueva y dramática orientación. Si bien las elecciones de 1988 mostraron una cristalización parcial de aquellas condiciones “desencadenantes” (y nunca terminaremos de saber cuán cerca se estuvo de desencadenar un vuelco radical del escenario político mexicano), los procesos electorales posteriores parecieron indicar que también fueron efímeras. En la primera etapa del sexenio salinista las renovadas condiciones de gobernabilidad garantizadas por el salinismo (entre las que se contaban el notable manejo, en términos reales y de expectativa, de la situación socioeconómica) permitieron recrear la vieja matriz “legitimadora” del paradigma PRI/gobierno leída en clave de un pasivo consenso por “rendimientos”; y con ello se logró desactivar una fuente potencial de descontento social y político capaz de impulsar un rápido tránsito democratizador.

Sin embargo, los acontecimientos producidos en los últimos años (insurgencia zapatista, asesinatos políticos, devaluación del peso, descubrimiento de oscuras redes de corrupción y tráfico de influencias dentro del gobierno salinista, etc.) vuelven a conjugar una ecuación amenazadora para el tradicional dominio priista: gobernabilidad debilitada y legitimidad erosionada al enfrentar una serie de desafíos políticos, sociales y económicos frente a los cuales el gobierno no termina de encontrar un rumbo de acción consistente.

#### *1.4. El modo de transición*

Las transiciones son producidas, han señalado Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl, “por actores que eligen estrategias conducentes al cambio de tipo de régimen”; los actores y las estrategias, nos dicen, son las que definen el “modo” en que se producen estas transiciones.<sup>10</sup> Sin entrar en la discusión puntual de la taxonomía a que da lugar este esquema analítico, vale la pena señalar un punto no siempre considerado en su justa medida: los actores embarcados en la transición definen sus estrategias, no sólo pero también, a partir de la “percepción” que construyen de los otros actores implicados. En este

<sup>10</sup> Terry Lynn Karl y Philippe C. Schmitter, “Modos de transición en América Latina, Europa del sur y Europa del este”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Barcelona: UNESCO, núm. 128, junio de 1991, p. 289. Los autores distinguen cuatro modos “clásicos”, a saber: “pacto”, “imposición”, “reforma” y “revolución”.

sentido, en la mayoría de los casos analizados por los estudios transicionales es posible encontrar un denominador común que garantizó el tránsito ágil a un sistema político democrático: la galvanización de la sociedad civil frente al “enemigo” autoritario.<sup>11</sup>

En la mayoría de las transiciones latinoamericanas, tanto el carácter intrínseco del actor político militar como su desempeño institucional lo hacían un oponente inaceptable dentro de un régimen político democrático, y este componente permitió una rápida y consistente unificación de la sociedad civil aunque no estuvieran dadas las condiciones “positivas” que hicieran de ella un jugador políticamente “fuerte”. De este modo, los déficits de gobernabilidad-legitimidad, por un lado, y la galvanización de la sociedad civil frente al “enemigo” autoritario, por el otro, fueron factores convergentes en la rápida democratización de países como Argentina, Chile o Uruguay, o en la aceleración de la apertura brasileña.

Ahora bien, si trasladamos este esquema al caso mexicano nos encontraremos con que una estrategia de oposición frontal al actor político gobernante presenta dos serios problemas. En principio, parece ofrecer escasos réditos políticos a sus defensores más cerriles, en la medida en que vastos sectores de la población perciben que una actitud de oposición frontal es una apuesta por la inestabilidad y el conflicto sin término.<sup>12</sup>

Pero además, la estrategia “oposicionista” subestima las peligrosas consecuencias que traería aparejadas para la estabilidad política del país la polarización “contra” un adversario que sería, a la vez, un oponente “inaceptable” y un actor insustituible de un futuro régimen-sistema político democrático pleno. A diferencia del actor militar, el PRI es un componente insoslayable de cualquier sistema político democrático y estable en el futuro cercano de México.

<sup>11</sup> Cfr. Murray Edelman, *La construcción del espectáculo político* (1988), Buenos Aires: Manantial, 1991, cap. 4. Los “teóricos” de las transiciones en América Latina quisieron desembarazarse, inútilmente, de la carga analítica y emocional del problema del enemigo en la política. Para una crítica punzante de esos esfuerzos véase Nora Rabotnikof, “Las promesas de la política”, en Fernando Quesada (comp.), *Filosofía y política: razón e historia*, Suplementos Anthropos, Barcelona: núm. 28, noviembre de 1991, pp. 100-108.

<sup>12</sup> De acuerdo con esto, y más allá de la existencia o no de acuerdos cupulares, el avance electoral del PAN (Partido Acción Nacional) se funda en buena medida en el hecho de presentarse ante la sociedad como una “oposición constructiva”. Por el contrario, las tácticas “oposicionistas” a ultranza del PRD (Partido de la Revolución Democrática) han dado hasta ahora muy escasos frutos.

## **2) La transición y sus dos caras: gobernabilidad y democracia**

El segundo sesgo del debate ha sido la sistemática escisión entre los problemas de la gobernabilidad y los problemas de la construcción democrática. La escisión llegó al punto de generar una virtual *división política del trabajo* entre los sectores gubernamentales (o cercanos al gobierno) y la oposición: los primeros preocupados (a veces honesta, a ratos espúreamente) por los problemas de “gobernabilidad”, los otros concentrados (no siempre de manera cristalina) en administrar el reclamo democrático. No fueron pocos los análisis que descuidaron el problema de la gobernabilidad creyendo reunir fuerzas, en un reclamo sin matices, por una pronta transición a la democracia.

Quizá el haberse concentrado tanto esfuerzo en enfrentar el problema de “quién” gobierna, el problema de la “forma del gobierno” (democracia o no-democracia), ha restado energías para encarar el otro gran y grave problema de la política gubernamental: la cuestión del “grado de gobierno”, de la eficacia decisional, de la capacidad para imponer políticas; en última instancia, el viejo problema del ejercicio del “poder” visto desde el renovado cristal de una gobernabilidad democrática.<sup>13</sup>

A mi modo de ver, hay argumentos (que no son más que variaciones sobre un mismo tema) que apoyan la idea de considerar de manera conjunta, en el marco de la transición política mexicana, los dos polos del eje problemático constituido por los asuntos propios de la gobernabilidad y la cuestiones referentes a la construcción democrática.

El primer argumento es de carácter conceptual y se funda en el postulado, elemental a mi juicio, según el cual la solución a los problemas de la construcción democrática no necesariamente implica establecer un orden político eficazmente gobernable.

<sup>13</sup> Podríamos trazar un paralelo esclarecedor entre gobernabilidad —entendida como grado de gobierno eficaz— y la conocida noción weberiana de “dominación”. De este modo, si el grado de gobierno hace referencia a “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas”, diremos que a mayor probabilidad de encontrar cumplimiento (o al menos aceptación social) a una decisión política, tendríamos mayor grado de gobierno, y por tanto, mayor gobernabilidad. *Cfr.* Max Weber, *Economía y sociedad*, México: FCE, 1987, parág. 16, secc. II, cap. I, p. 43.

El segundo argumento toma la forma de una tesis más específica. Según ésta sostendremos que la transición política que México está viviendo anuda dos hilos: de un lado, un cambio al nivel de lo que habitualmente se llama la *forma de gobierno* (de una forma semiautoritaria o semidemocrática a otra de democracia plena); pero de manera más fundamental, involucra el tránsito de un *paradigma de gobernabilidad* (un entramado de reglas institucionalizadas entre factores reales de poder que garantizó estabilidad a lo largo de décadas) a otro de perfiles todavía inciertos y en gestación. Siguiendo la opinión de otros autores, y de casi cualquier persona que vive en este país, defenderé la idea de que ese antiguo paradigma de gobernabilidad se ha venido debilitando de manera paulatina, y en los últimos tiempos, de modo espectacular. A efectos de ilustrar muy brevemente el derrotero de ésta transición “bifronte” prestaremos alguna atención a la conflictiva relación entre el “centro” político y la “periferia”.<sup>14</sup>

Lo que hay que destacar de esta ilustración es que si bien la declinación del antiguo paradigma autoritario de gobernabilidad corre pareja con el proceso de transición democrática, el proceso de transición a la democracia no necesariamente generará el establecimiento de un nuevo paradigma eficaz de gobierno. La observación es obvia, pero el debate la ha olvidado con demasiada frecuencia.

## 2.1. *Forma de gobierno y grado de gobierno*

Como lo ha resumido Michael Coppedge,

la *gobernabilidad* y la *democracia* están basadas en principios antagónicos, y por lo tanto se hallan en inevitable conflicto. La gobernabilidad requiere la representación efectiva de los grupos en proporción a su poder; la democracia requiere la representación de los grupos en pro-

<sup>14</sup> Sin pretender una caracterización muy precisa de la cuestión, llamaré “centro” al espacio político de interacción entre la cúpula del partido de gobierno y el ejecutivo federal, más concretamente la presidencia; por su parte, denominaré “periferia” al espacio político de interacción entre las instancias regionales del PRI y las gobernaturas estatales. Según se sabe, las dificultades para definir con claridad las relaciones entre el PRI y el gobierno mexicano son tema de arduo debate. Para una discusión sugerente y actualizada consultar César Cansino y Víctor Alarcón Olguín, “La relación gobierno-partido en un régimen semi-competitivo. El caso de México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, núm. 151, enero-marzo de 1993, pp. 9-33.

porción al número de adherentes que cada grupo tiene. La gobernabilidad respeta *la lógica del poder*, mientras que la democracia respeta *la lógica de la igualdad política*.<sup>15</sup>

Naturalmente, remarcar el hecho de que la gobernabilidad se finca primordialmente en el ejercicio efectivo del poder, no significa menoscabar los componentes consensuales del ejercicio del gobierno; de hecho, sin un grado importante de consenso es difícil pensar que las medidas de un gobierno se vuelvan eficaces. Pero aun así es necesario equilibrar una imagen demasiado difundida de la transición (un cambio en el patrón legitimatorio plasmado al nivel de las reglas de juego del régimen político),<sup>16</sup> con la consideración del cambio en el patrón de reglas capaces de mantener un orden político estable en el cual sea posible ejercer, de manera previsible, un control efectivo sobre variables y actores sociopolíticos clave.

En efecto, a lo largo de los últimos años una gran parte de los trabajos académicos se ha concentrado en analizar el cambio político en México sobre el eje privilegiado que distingue “autoritarismo” y “democracia”. Con ser una parte de la verdad, esta manera de ver las cosas deja en la penumbra un asunto de creciente importancia: la solución a los problemas de la construcción democrática no necesariamente implica establecer un orden político eficazmente gobernable. De este modo, el debate entre los analistas ha ido por el lado de establecer si México es “más o menos” democrático, o si se ha liberalizado “más o menos”, pero se le ha prestado menos atención al hecho de que el México de hoy es bastante menos gobernable que el de ayer.

La distinción vale especialmente porque lo que en México se encuentra en “transición” no es sólo el juego de reglas que determina la manera de decidir *quién* y bajo qué condiciones se distribuye el

<sup>15</sup> Michael Coppedge, “Institutions and Democratic Governance in Latin America” University of North Carolina, marzo 11-13, 1993. El enfoque de Coppedge guarda cierto parecido de familia con un influyente trabajo de Philippe C. Schmitter, “La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa occidental y Norteamérica en la actualidad”, en Susan Berger (comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa occidental (1981)*, Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 353-402.

<sup>16</sup> Cfr. VV.AA., *Las transiciones a la democracia*, México: Cambio XXI y Miguel Ángel Porrúa, 1993.

poder, sino también el juego de reglas que determina *cómo* se va a ejercer, efectivamente, ese poder.

Que los problemas de gobernabilidad no se resuelven por la mera vigencia de la institucionalidad democrática, es un hecho que no requiere una larga reflexión. Es más, la cuestión de la eficacia en el grado de control gubernamental sobre ciertos actores clave (empresarios, trabajadores o fuerzas armadas) y variables cruciales (inversión, tasa de inflación o seguridad pública), puede —y debe— ser separado analíticamente del problema de la forma de gobierno. Ciertamente, la trama que tejen estos dos hilos en una transición política es compleja y no es posible trazar vinculaciones directas entre ambos. Así, por ejemplo, la fórmula “progresista” que sostiene que *más democracia = más gobernabilidad* suena tan infecunda para pensar ciertos problemas políticos concretos como la simplista reducción “conservadora” según la cual vale la inversa, es decir, *más autoritarismo = más gobernabilidad*.<sup>17</sup>

Tal vez el camino más corto para salir del entuerto sea plantear la cuestión en términos de “umbrales”, donde sea necesario resignar cierto grado de gobernabilidad en virtud de profundizar la democracia, pero donde también sea posible limitar la democracia a efectos de garantizar el orden político. De acuerdo con esto, si el caso mexicano ha sido el extremo de alta gobernabilidad, pero con baja democracia, tampoco son muy atrayentes los ejemplos de alta democracia, pero con baja gobernabilidad.

Como lo muestra la reciente historia latinoamericana, un alto nivel de control sobre variables clave puede darse bajo gobiernos democráticos (el Chile actual o la Argentina del primer gobierno de Menem) o bajo formas autoritarias o semiautoritarias (el Chile de la época pinochetista y el México de hace unos años); y en el otro extremo, con gobiernos democráticos, actores y variables clave pueden coexistir en franco descontrol (la Argentina de la última etapa alfon-

<sup>17</sup> Como es sabido, el texto canónico que inspiró la ecuación “conservadora” se debe a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975. Trazos de la ecuación “progresista” pueden ser leídos en trabajos como los de Juan Carlos Portantiero, *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*, Buenos Aires: Nueva Visión, 1988. En el debate mexicano vale la pena detenerse en el breve pero sugerente artículo de Carlos Pereyra “Democracia y gobernabilidad” (1986), *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena, 1990, pp. 65-67.

sinista, o el Brasil de Collor a Franco), y lo mismo puede suceder con dictaduras abiertamente represivas (buena parte del “Proceso” argentino de Videla a Bignone). Es una lástima que muchas veces se pierda de vista que *gobernar democráticamente* —y a mí me gusta poner el acento en el verbo— es una cosa bastante distinta a *tener una democracia*.

## *2.2. Un paradigma de gobernabilidad declinante*

Un segundo elemento que obliga a la consideración conjunta de los aspectos de gobernabilidad y democracia en esta transición proviene de una observación empírica elemental. Más allá del creciente reclamo democrático proveniente de diversos sectores sociales, se observa una tendencia declinante en el “grado de gobierno” ejercido por el poder político tradicional sobre la sociedad mexicana. Una manera particularmente ilustrativa, aunque no la única, de exemplificar el derrotero de ese declive es atendiendo al cambiante y contingente juego de reglas que ha venido rigiendo la relación entre el “centro” político y la “periferia”.<sup>18</sup>

Según se sabe, tanto la literatura académica como la de los observadores políticos ha reconocido que el juego de vinculaciones entre ambos polos se ha venido expresando mediante un complejo entramado de reglas, escritas y no escritas, que guiaban mutuamente las expectativas y las acciones de los actores implicados. Pero no menos notorio ha sido señalar que los últimos años fueron testigos de una serie de tendencias de cambio que lentamente han ido erosionando el viejo esquema de “dominación” priista; en particular, el estilo de control que el “centro” político ejercía sobre la “periferia”.

La década de los años ochenta, ha dicho Héctor Aguilar Camín:

---

<sup>18</sup> La dimensión del ejercicio territorial del poder político ha sido especialmente destacada, en la línea misma de Max Weber, por Michael Mann, *The Sources of Social Power. The rise of classes and nation-states, 1760-1914*, Cambridge University Press, 1993, especialmente cap. 3. Para el caso mexicano puede consultarse el sugerente trabajo de Edward L. Gibson, “The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Argentina and Mexico”, Northwestern University, Department of Political Science, febrero 14, 1996.

asistió al despliegue de una agitación regional sin precedentes, cuyos escenarios fueron las elecciones municipales y gubernativas de ciudades y estados clave [...] Frente a esos ejercicios directos de independencia regional la maquinaria priista y el sistema gubernamental han dejado de ser la aplanadora de otros tiempos y compiten por el dominio de una balanza que a menudo sólo termina inclinándose a su favor por la intervención masiva del Estado, sus fuerzas y sus recursos.<sup>19</sup>

En particular a lo largo del sexenio salinista diversos estados de la República han sido testigos de notorias manifestaciones de “in-gobernabilidad” que van desde “la simbólica resistencia civil y las manifestaciones pacíficas de protesta hasta la toma de alcaldías, el incendio de edificios públicos y los enfrentamientos violentos que arrojan saldo de muertos y heridos”.<sup>20</sup> En la historia reciente del país ninguno de los últimos presidentes ha echado mano con tanta frecuencia al mecanismo de la remoción de gobernadores para controlar una situación política que se salía de cauce.<sup>21</sup>

Hoy por hoy, suenan extrañanamente lejanas las palabras de un observador pronunciadas en 1979:

Hasta el momento, la selección o designación de gobernadores por parte del centralismo presidencial y priista ha sido asunto resuelto con facilidad, aunque no sin controversias y disputas [...] (los gobernadores) acceden a las gubernaturas en condición de virreyes, esto es, de dele-

<sup>19</sup> Cfr. Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro* (1988), México: Cal y Arena, 1991, p. 162 y 163. A efectos de ilustrar lo que venimos diciendo baste recordar que durante el sexenio salinista el PRI, que nunca antes en su vida institucional había resignado un gobernador estatal, perdió dos gubernaturas en elecciones normales (Baja California en 1989 y Chihuahua en 1992) a manos del PAN. Por su parte, desde 1988 hasta el final del sexenio habían sido removidos de su cargo original al menos 15 gobernadores estatales. En la mayoría de los casos, debieron abandonar sus cargos en medio de conflictos poselectorales, crisis políticas inmanejables y el descontento manifiesto de amplios sectores de la población. Cfr. Jenaro Villamil Rodríguez, “Remoción de gobernadores: rupturas en la República priista”, *El Financiero*, 17/11/93, p. 46. Una evaluación pormenorizada de esas remociones se encontrará en Pascal Beltrán del Río, “Diez gobernadores removidos por el centro en este sexenio”, *Proceso*, núm. 804, mayo de 1992, pp. 14-19.

<sup>20</sup> Cfr. Edgar González Ruiz, “Democracia de la designación: interinatos y otras perversiones políticas”, *Revista Mundo*, núm. 53, marzo de 1993, p. 27. Sobre la violencia generada en torno a las elecciones puede consultarse Héctor Aguilar Camín, “Compuerta: los muertos del PRD”, Cuaderno de NEXOS núm. 61, *NEXOS*, 187, julio de 1993.

<sup>21</sup> Gustavo Díaz Ordaz removió a un gobernador (1964-1970); Luis Echeverría Álvarez a cuatro (1970-1976); José López Portillo a tres (1976-1982), y Miguel de la Madrid a cuatro (1982-1988). Cfr. Pascal Beltrán del Río, *op. cit.*, p. 14.

gados directos de la Presidencia [...] para cumplir designios de coordinación y dependencia con los núcleos de poder del país.<sup>22</sup>

En la actualidad, no sólo esas disputas y controversias se han intensificado, al punto de que al centro ya no le es tan fácil, y en algunos casos le ha resultado imposible, imponer sus decisiones; lo más importante es que se asiste a un cambio en la naturaleza del conflicto que lleva a redefinir, o al menos a repensar, el entramado de reglas que sirvieron de base a las “fáciles” designaciones de otros tiempos. Con ello, se verifica un replanteo, forzado antes que querido, de algunas de las condiciones de gobernabilidad que han hecho de México un país políticamente estable a lo largo de varias décadas.<sup>23</sup>

Y aquí es donde creo que se han perdido buena parte de los análisis sobre la transición. La declinación del paradigma de gobernabilidad autoritario se identifica, *grosso modo*, con el proceso de transición a la democracia, habida cuenta que esa declinación corresponde puntualmente con una mayor “dispersión” fáctica de las fuentes de poder (del centro político hacia la periferia, de la presidencia hacia el mayor control parlamentario y ciudadano, del partido de gobierno a un incipiente sistema de partido competitivo, etc.), pero el proceso de transición democrática no recrea, *per se*, un nuevo paradigma de gobernabilidad. Como señalamos más arriba, la tarea de distribuir poder (cosa que hacen bastante bien las democracias) es un problema distinto al desafío de generarlo.

En otras palabras, y viendo la transición mexicana en la perspectiva latinoamericana, no habría que perder de vista que la dispersión del poder político ha constituido, de hecho, una precondición de las transiciones democráticas, pero esa dispersión ha sido, *a posteriori*, uno de los principales obstáculos en el camino de reconstruir un orden político gobernable.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Froylán López Narváez, “Gobernadores: virreyes o caciques”, en *Los gobernadores*, México: Cía. General de Ediciones, 1980, pp. 313-314.

<sup>23</sup> Tal vez el punto de inflexión de ese replanteo haya que buscarlo en los controvertidos debates suscitados en la Asamblea XIV del PRI, la máxima instancia de decisión partidista, llevada a cabo en septiembre de 1990.

<sup>24</sup> Queda por escribirse un largo capítulo sobre los “errores inevitables (o casi inevitables)” en la política; en el caso particular de las transiciones, otro elemento que habi-

### 3) Conclusiones

Nunca terminaremos de saber qué ideas nos vienen sugeridas por las palabras, pero no es arriesgado conjeturar que la metáfora de la “transición” alentó la creencia de que la democracia era algo, es algo, que está en un lugar adonde hay que ir, adonde hay que “transitar”.<sup>25</sup>

En vez de pensar la cuestión democrática como un proceso de “construcción” de una nueva manera de ejercer el poder, han sobrado voces que tendieron a pensar la democracia como el puerto de llegada de los más caros anhelos sociales y políticos. Simplificando las cosas, el razonamiento se desplegó del siguiente modo: si el tránsito supone un itinerario, y si, además, sabemos dónde tenemos que ir, también tiene que haber un camino establecido, una ruta que nos lleve a buen destino.

Por si fuera poco, generalmente esa ruta fue tomada, o copiada, del ejemplo de otras transiciones políticas (del sur de Europa o del sur de América Latina), y no siempre se ha dejado espacio suficiente para ver la transición como un resultado contingente del accionar de los actores involucrados en el escenario político mexicano.

Más allá de cualquier módico decálogo de recomendaciones, o el reclamo urgente de los que consideran que tienen la receta infalible, la transición mexicana se va abriendo paso a su manera, probando suerte, ensayando opciones, equivocando el rumbo, inventando su propio camino.

Por supuesto que hay una diferencia importante entre tener un programa político y no tenerlo. Pero las virtudes efectivas de ese supuesto programa son mucho menos relevantes que los parciales resultados producto del ensayo y del error. El camino que recorren los proyectos políticos está empedrado de “problemas” puntuales que se abordan y de “soluciones” parciales que se estabilizan, logrando un equilibrio relativo entre las partes aunque no termine por con-

tualmente sirve de potenciador del proceso, y de lastre posterior a los primeros regímenes democráticos, consiste en la “sobrevaloración” (y con ello también la “sobrecarga”) de la democracia. Creo que no está descaminado afirmar que en importantes sectores de la opinión pública mexicana hay una tal sobrevaloración de la democracia.

<sup>25</sup> Sobre la caracterización de la “transición” como “metáfora” consultar José Nun, “La teoría política y la transición democrática”, en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires: Puntosur, 1987, pp. 15-56.

vencer plenamente a ninguna. Ese juego de soluciones contingentes será el que, a la larga, termine por configurar un “paradigma” político *ex post*.<sup>26</sup>

Quizá la experiencia mexicana de una larga vida “pública” dominada por la iniciativa gubernamental y la estabilidad, no ha preparado bien los ojos para ver que la transición es un espacio inestable donde convergen, y donde luchan, iniciativas múltiples.

Ahora bien, he argumentado también que esta transición tiene una naturaleza “bifronte”; y esto es así porque no sólo se juega sobre el eje que va del autoritarismo a la democracia, esto es, el conjunto de reglas para acceder y distribuir el poder político, sino que también involucra las renovadas condiciones para un ejercicio eficaz de ese poder. Y aquí asoma una cuestión que a duras penas puede ser discutida en el interior de una modelística clásica de la transición: al centrar el estudio de la transición en el cambio de las reglas de juego para el acceso al poder político se dejó de lado el tema del ejercicio de ese poder. Ahora bien, una nota distintiva del modelo político mexicano es que las condiciones de ejercicio del poder forman (o más bien, formaban) parte del mismo sistema de selección para el acceso al poder. Lo que en un sistema político democrático está usualmente escindido en dos momentos, en México estaba contenido en el mismo, complejo, y a ratos insondable paquete de reglas.

Mientras en países plenamente democráticos las reglas para decidir quién gobierna permanecen en un “aislamiento relativo” respecto de los anclajes y acuerdos efectivos con los factores reales de poder (empresarios, trabajadores organizados, fuerzas armadas, etc.), en México todo ello era procesado mediante acuerdos cupulares en el interior de las dos piezas centrales del sistema, la presidencia y el partido de gobierno.

Si en un país democrático “normal” el juego de reglas constitutivo de la forma de gobierno es distinto del juego de reglas que establecen las condiciones propias del grado de gobierno, el antiguo paradigma de gobernabilidad priista producía una extraña amalgama entre esos dos momentos. En la misma línea de esta distinción, Samuel P.

---

<sup>26</sup> El reciente acuerdo entre los partidos políticos para aprobar el capítulo electoral de la llamada Reforma Política, que insumió cerca de 20 meses de negociación, bien puede ser un hito fundamental de ese nuevo paradigma (julio de 1996).

Huntington señalaba hace mucho tiempo que en los países democráticos las elecciones se ganan con un tipo de personas (la “coalición electoral”), pero que se gobierna con otro tipo de gente (la “coalición gobernante”), con el agregado de que la constitución de la primera coalición era obviamente previa a la segunda. Hasta donde se me ocurre, México ha sido un raro caso donde el sistema político procesaba de antemano —entre la presidencia y el partido— las condiciones para ejercer un grado de gobierno decorosamente eficaz, para después construir —por cualquier medio— una coalición electoral legitimadora. En tal sentido, buena parte del desafío actual proviene de la novedad de jugar en el escenario electoral las condiciones de acceso al poder, escindiendo el momento de la construcción de la coalición gobernante respecto de la coalición electoral.

Creo que en la naturaleza de estos microfundamentos se fundaba, en parte, el éxito de un paradigma político estable durante décadas, y se justifica hoy la necesidad de un examen equilibrado de las condiciones para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática.

Mientras tanto, el sistema político continúa en un esquema de apertura a duras penas “controlada” tratando de optimizar una ecuación de resultado incierto: toda la “gobernabilidad” que sea posible combinada con la “democracia” que sea necesaria. Mirándose por un momento en el espejo de la historia latinoamericana reciente, el debate mexicano debe desatar un nudo problemático central del análisis y la práctica política de los noventa: pensar las condiciones de una gobernabilidad democrática recortadas sobre el horizonte de lo factible. La experiencia de otras transiciones algo puede ayudar en la tarea: lo que algunos países latinoamericanos descubrieron tarde y mal, que generalmente después de los problemas de la *transición democrática* vienen los problemas de *gobernar democráticamente*, México está obligado a pensarlo desde un principio.

Ciudad de México, junio de 1996

