

CAPÍTULO TERCERO

LOS ESCENARIOS DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA MEXICANA

I. La evolución como escenario	109
II. El escenario del gradualismo	112
III. El escenario de la reforma pactada-ruptura pac- tada	121
IV. El escenario del pacto opositor	136
V. El escenario del triunfo electoral opositor . . .	138
VI. El escenario de la detonación	140
VII. El escenario del desmoronamiento	143

CAPÍTULO TERCERO

LOS ESCENARIOS DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA MEXICANA

El régimen político mexicano desde los años setenta ha iniciado una liberalización política. El proceso no ha ido en una sola línea. Se trata de un desarrollo *zigzagueante* que muchos esperamos concluya en una democratización, aunque sabemos que ese proceso puede no llegar a ocurrir.

La experiencia comparada de las transiciones nos muestra que las liberalizaciones o aperturas no significan siempre democratización, y mucho menos consolidación democrática. A pesar de no existir un modelo de transición a la democracia, autores como Huntington o Linz han pensado en algunas vías generales o formas de transición a la democracia. De los senderos propuestos destacan tres: la reforma pactada, la ruptura pactada y la retirada.

El presente trabajo imagina siete vías distintas para la transición a la democracia en México, sin que ello implique que sean las únicas; podría haber otras, como la del colapso, o una combinación de ellas, u otras no imaginadas. El penúltimo de los escenarios es expuesto a partir del movimiento armado de Chiapas con sus posibilidades para la democracia y con los riesgos de endurecimiento que puede generar la dinámica del conflicto, y el último se concibe a partir del atentado contra Luis Donaldo Colosio.

I. LA EVOLUCIÓN COMO ESCENARIO

Los escenarios por evolución ocurrieron en el siglo XIX en un contexto de limitada movilización popular, de restringida

interdependencia global y de poca influencia externa en la política interna. Las transiciones clásicas envuelven considerable continuidad de estructuras, élites y prácticas. Las transiciones dilatadas de Gran Bretaña, Estados Unidos, Suecia o Suiza consistieron en la extensión de los derechos políticos a la totalidad de la sociedad civil, es decir, una liberalización paulatina que fue acompañada de una democratización. Samuel Huntington¹ ha pensado que México podría transitar a la democracia en un contexto evolutivo. Alan Knight,² con cierta sorna, comparó el proceso de democratización a la democracia en Gran Bretaña con el proceso mexicano. Para este autor, el acuerdo entre la élite política en México de 1928-1929 que culminó con la fundación del PNR significó exclusivamente, como el acuerdo de Inglaterra en 1688, la conciliación entre las élites, pero no el subsecuente incremento de la democracia. En Inglaterra transcurrieron 144 años entre el acuerdo de 1688 y la ley de 1832 que propició la primera de las grandes reformas parlamentarias, 179 años (1867) transcurrieron antes de que se estableciera el sufragio para todos los ciudadanos hombres y 240 años (1928) antes de que el sufragio fuera una prerrogativa también para las mujeres. En México, según el autor, comparando mecánicamente ambos procesos, el régimen podría estar en una genuina democracia entre los años 2073 y 2169.

Las razones de los que defienden este escenario vienen dadas por el grado de cohesión entre la élite, porque los mecanismos de sustitución son muy efectivos, porque el pacto fundante que dio origen al PNR se ha extendido a otros sectores de la población otrora excluidos, por la gran capacidad del régimen para ajustar y realinear fuerzas opuestas, pero sobre

¹ Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman and London, 1991, p. 43: "A fourth pattern of change involved the direct transition from a stable authoritarian system to a stable democratic system... This pattern typified the transitions of the first wave. If their democracy is consolidated third wave efforts in Romania, Bulgaria, Taiwan, Mexico, Guatemala, El Salvador, Honduras, and Nicaragua would approximate this pattern."

² Knight, Alan, "Mexico's Elite Settlement: Conjecture and Consequences", en Higley, John y Gunther, Richard (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 113-145.

todo por una no muy marcada movilización social,³ y porque el modelo se sostiene en la explicación de que las condiciones socioeconómicas deben ser modificadas previamente a las de carácter institucional y político, pues éstas son resultado del desarrollo evolutivo de las primeras.

Las críticas a este escenario se esgrimen con base en las siguientes razones:

1) No es verdad que la flexibilidad del pacto fundante⁴ se haya extendido sin fracturas hasta la actualidad. Los realineamientos de fuerzas que se han presenciado en este sexenio obligan a pensar en rupturas importantes con sectores antes influyentes para el régimen: ejército, sectores oficiales del priísmo, priísticos locales, sectores de las clases medias y población indígena.

2) Hay un cambio de percepciones en sectores dirigentes del régimen a favor de la democracia.

3) Los cambios en las sociedades modernas ocurren a gran velocidad y no al ritmo de los lentos procesos de democratización del siglo pasado.

4) Existe una mayor interdependencia internacional y sectores externos que presionan a favor de la democracia en México.

5) La liberalización política que se inició en los años setenta permite más cauces de participación y los partidos opositores comienzan a salir de su precariedad crónica.

³ Un buen estudio sobre los movimientos sociales en México es el editado por Foweraker, Joe y Craig, Ann L., *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1990, principalmente el artículo de Zermeño, Sergio, "Crisis, Neoliberalism, and Disorder", pp. 160-180.

⁴ Un artículo que explora el futuro del corporativismo mexicano es del Casar, María Amparo, en el cual se pregunta el futuro del corporativismo en México. Véase "Qué será del corporativismo mexicano?", *Nexos*, México, núm. 168, diciembre de 1991, pp. 49-55. La conclusión que se obtiene de la lectura de este trabajo sirve para profundizar en las conclusiones todavía hoy vigentes del clásico libro de Manuel Camacho, sobre el movimiento obrero. La finalidad no es afectar al sindicalismo sino transformarlo para que tenga mayores cuotas de autonomía respecto al Estado, mayor pluralismo ideológico, más representatividad y democracia. Camacho, Manuel, *El futuro inmediato en la clase obrera en la historia de México*, México, Siglo XXI Editores, 1980.

6) La escisión de 1987, al formarse la corriente crítica del PRI, y la forma en que llegó Salinas al poder, ha fomentado el reclamo democrático⁵ en amplísimos sectores de la población y desde diversas posiciones ideológicas.

7) La ruptura con el modelo económico y la integración económica son causas que han generado mayor preocupación por modernizar la vida política.

8) El rompimiento chiapaneco ha convencido a enormes sectores del régimen de la inviabilidad del actual orden político.

9) La experiencia comparada en materia de transiciones nos indica la importancia de los factores institucionales y estrechamente políticos y no exclusivamente de los socioeconómicos y culturales.⁶

II. EL ESCENARIO DEL GRADUALISMO

Las transiciones exitosas requieren de una buena dosis de pragmatismo y gradualismo en las demandas y acciones de los actores políticos involucrados; sin embargo, ese pragmatismo y gradualismo no debe ser el pretexto para retardar indefinidamente la democratización.

Por gradualismo entiendo el escenario que se inicia con paullatinas liberalizaciones a lo largo de los años en donde erráticamente se busca la mejor vía para democratizar al régimen, y las dudas en arribar a la democratización son producto de la percepción de los actores políticos aperturistas que tienen temor a las consecuencias de una reforma profunda en el ré-

⁵ Ver Cornelius, Wayne A.; Gentleman, Judith y Smith, Peter H., "Overview: The Dynamics of Political Change in Mexico", *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1989, pp. 1-51 y Weintraub, Sidney y Baer, M. Delal, "The Interplay between Economic and Political Opening: The Sequence in Mexico", *The Washington Quarterly*, vol. 15, núm. 2, primavera de 1992, pp. 187-201.

⁶ Entre los que opinan que el cambio del modelo socioeconómico es determinante para la transición están: Camou, Antonio, "Once tesis sobre la transición mexicana. Gobernabilidad y democracia", *Nexos*, México, núm. 170, febrero de 1992, y Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1990, concretamente las pp. 311 y 312.

TRANSICIÓN POLÍTICA Y REFORMA CONSTITUCIONAL

113

gimen, o bien, porque consideran que no existen los alicientes para transformarlo.

El ejemplo más cercano de una transición gradual y controlada desde arriba es la transición brasileña.⁷ Fue un proceso que duró cerca de 16 años, y que bien puede decirse no ha propiciado una democracia consolidada por diversas razones que han explicado Juan Linz y Alfred Stepan.⁸ Lo valioso del ejemplo brasileño para México, no obstante que aún no sea una democracia consolidada, consiste en el desarrollo, en los pasos de su transición.

La transición brasileña empezó en 1974 con una liberalización política bajo la administración del presidente Geisel, diez años después del golpe de los militares. La liberalización tenía por objeto la restauración progresiva de los derechos políticos y civiles, el restablecimiento de intereses, y la adopción de formas y mecanismos para la elección de gobernantes. No obstante, fue limitada, el régimen conservó un importante número de controles para contener el ejercicio de tales derechos y funciones políticas dentro de los límites impuestos por el Ejecutivo. Los límites y los controles podían expandirse o estrecharse, de acuerdo con la mentalidad del gobernante en turno y con la presión de partidos y grupos de interés con poder

⁷ Para el caso brasileño consultar: Skidmore, Thomas E., "Brazil's Slow Road to Democratization: 1974-1985", en Stepan, Alfred (ed.), *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, pp. 5-42; Mainwaring, Scott, "The Transition to Democracy in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Miami, vol. 28, núm. 1, primavera de 1986, pp. 149-179; Viola, Eduardo y Mainwaring, Scott, "Transitions to Democracy: Brazil and Argentina in the 1980's", *Journal of International Affairs*, Columbia University, vol. 38-2, invierno de 1985, pp. 193-219; Share, Donald, "Transitions to Democracy and Transition through Transaction", *Comparative Political Studies*, vol. 19, núm. 4, enero de 1987, pp. 525-548; O'Donnell, Guillermo, "Challenges to Democratization in Brazil", *World Policy Journal*, primavera de 1988, pp. 281-300; Share, Donald y Mainwaring, Scott, "Transitions through Transaction: Democratization in Brazil and Spain", en Selcher, Wayne A. (ed.), *Political Liberalization in Brazil. Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects*, Colorado Westview Press, Boulder and London, 1986, pp. 175-215, y Guillespie, Charles Guy, "Democratic Consolidation in the Southern Cone and Brazil: Beyond Political Disarticulation?", *Third World Quarterly*, vol. 11, núm. 2, abril de 1989, pp. 92-113.

⁸ Estos comentarios los exponen Linz, Juan y Stepan, Alfred, en su libro *Democratic Transition and Democratic Consolidation: Eastern Europe and South America*, de pronta aparición.

de influencia. El proyecto de liberalización contemplaba la posibilidad de negociaciones parciales, pero se dejaba en claro que los militares no abandonarían el poder hasta que la obra de su revolución estuviera terminada. La liberalización del régimen entró en una encrucijada cuando la oposición obtuvo, pese a las restricciones, importantes triunfos locales en las áreas más urbanas e industrializadas del Brasil. El partido del gobierno, el PDS, en las elecciones de 1982, perdió la mayoría en la Cámara Baja; no obstante, por virtud de la ley electoral conservó la "gobernabilidad", es decir, la mayoría del colegio electoral que elegía al presidente. Las elecciones de 1982 crearon una nueva situación política: se fortaleció la oposición al ganar los estados más importantes del sur; el poder de la oposición en la Cámara forzaba al gobierno a negociar ciertos proyectos de ley; los gobernadores locales del partido en el poder se volvieron conscientes de su fuerza política y responsables ante sus ciudadanos por encima de las fuerzas armadas y del poder central, al grado de apoyar la propuesta de elección directa del presidente y la idea de convocar a una asamblea constituyente.

La erosión del régimen autoritario se vio además agravada por la crisis económica del Brasil y por las divisiones dentro de la cúpula autoritaria. La inflación alcanzó niveles nunca vistos en el país. Una porción del partido oficial rechazó las políticas salariales del gobierno y el presidente Figueredo tomó la fatal decisión para los militares de no intervenir en la designación de su sucesor. A raíz de este acontecimiento el proceso de liberalización ("abertura") brasileño se complicó. El régimen soportó cismas internos y amplias movilizaciones populares en demanda de elecciones directas para presidente y de solución a la crisis. Bien puede decirse que en 1983-1984, el proceso de liberalización pasó a ser de negociación para la salida de los militares del poder.

Entre junio y abril de 1984 la mayoría de los partidos de la oposición y de los movimientos sociales apoyaron la necesidad de reformas constitucionales para establecer las elecciones directas para la presidencia de la República. La oposición

se unió en torno a la figura de Tancredo Neves, un político de la oposición moderada con amplio *curriculum* político. En su campaña para la presidencia demandó una "atmósfera de cambios", pero al mismo tiempo aseguró a los militares que no serían perseguidos por probables delitos relativos a la violación de los derechos humanos durante la dictadura.

En 1985, el candidato de la oposición, Tancredo Neves, después de negociaciones con los militares, es electo presidente por el colegio electoral. Neves muere antes de tomar posesión de su cargo. Automáticamente es designado como su sucesor el vicepresidente José Sarney, político del régimen militar. Sarney había sido presidente del partido oficial PDS, lo que indica la existencia de negociaciones entre la oposición y los militares y los compromisos que aquélla tuvo que hacer con el régimen autoritario y que se muestran en la actualidad.

Juan Linz y Alfred Stepan nos indican los hechos que han afectado la consolidación democrática: que Sarney haya sido presidente del partido oficial PDS; que en su gabinete hubiese un número importante de militares, y que éstos tuvieran importante control de la situación una vez que el régimen se hubiese abierto a la oposición después de 1985. La influencia de los militares en la Asamblea Constituyente fue más que significativa. Tuvieron la habilidad y fuerza necesaria para evitar la aprobación del primer experimento semiparlamentario en la historia reciente de América Latina. La Constitución de 1988 por obra de los militares es un cuerpo jurídico que dificulta la labor del presidente y el apoyo que éste tendría en un régimen parlamentario. Se puede decir que las prerrogativas de los militares inhiben el control civil, lo que repercute en una débil articulación del Estado de derecho brasileño, y por supuesto, evita la consolidación democrática.

El camino elegido en México por el actual régimen y en el presente sexenio ha sido también el de una liberalización gradual y lenta, admitiendo selectivamente ciertos triunfos locales de la oposición, pero sin que esté en disputa el poder presidencial, ni la reforma del entramado institucional. Los pactos

entre el PRI-PAN obedecen a esa lógica. El PAN como partido opositor apostó por una estrategia gradual y local a fin de ir presionando en búsqueda del poder presidencial. El PRD, por el contrario, escogió la vía de disputar el núcleo del poder en México: el presidencial.⁹

El proceso de liberalización en este sexenio ha tenido características muy importantes. La primera y fundamental, es que por primera vez en la historia reciente de México, el PRI tuvo que pactar con el PAN una reforma electoral. No obstante, las consecuencias de esta negociación para la democracia y el pluralismo político, a nadie escapa que la reforma del Estado de Salinas fue preponderantemente económica, subordinando lo político a la estrategia o modelo neoliberal. La democracia quedó en Salinas para después. La apuesta del régimen fue la de hacer ciertas concesiones a la oposición panista, siempre selectivas, para desactivar focos de conflicto interno y dar una nueva imagen ante la opinión pública internacional. Es decir, el proceso fue exclusivamente aperturista-liberalizador pero no democratizador, pues no se dio el paso real a la disputa por el poder por autonomasía en este país: el presidencial. La democratización hubiera implicado la existencia de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales, la imparcialidad y transparencia en las elecciones, la admisión como derechos humanos de los derechos electorales por el Poder Judicial, la modificación de las actuales y exageradas facultades constitucionales y metaconstitucionales del Poder Ejecutivo, el fortalecimiento del Legislativo y el Judicial, así como del federalismo.

Entre las bondades del escenario del gradualismo se sostuvieron las siguientes:

- a) Mantiene la estabilidad política y social.

⁹ Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p. 70; Sánchez Susarrey, Jaime, "México: la transición democrática aquí y ahora", en Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comps.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 156.

- b) Se da tiempo a la oposición a capacitarse en el arte de la gobernación.¹⁰
- c) Se va perfeccionando el sistema de partidos.
- d) Se evitan las rupturas.
- e) La oposición tiene tiempo para capacitar a sus cuadros.
- f) Se especializa la política. Al PRI le corresponden los espacios nacional-federales y al PAN los locales.
- g) Se trata de un modelo realista, el régimen no estaría dispuesto a ceder la presidencia.
- h) Cada estado ganado por la oposición puede emprender ambiciosas reformas estructural-constitucionales que incidan en la modificación de las actuales reglas de suma cero que prevalecen en los respectivos territorios y poblaciones.
- i) Este modelo genera un efecto dominó en otras entidades federativas del país.

Entre las críticas al modelo en cuestión se pueden anotar las siguientes:

- 1) Hace falta un diseño o proyecto de la transición. Las liberalizaciones son acomodaticias, flexibles. Se abren o cierran de acuerdo con la presión que existe para el régimen.
- 2) Su lentitud. Como la vida política de un país no va en una sola línea ascendente hacia la democracia, al descender la presión de partidos y de la sociedad civil, el régimen tiene tiempo de recomponer sus heridas y estrategias. Se trata de un proceso continuo de ajuste y resistencia.
- 3) Es también un modelo dependiente de las políticas del sexenio en turno y de las concepciones que el presidente del momento tiene sobre la democratización. Salinas consideró que sobre la transición a la democracia era prioritario el proyecto de modernización y de reforma del Estado que para él significa primordialmente la recuperación de la economía na-

¹⁰ Dahl, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971; Cornelius, Wayne A.; Gentleman, Judith y Smith, Peter H., *op. cit.*, nota 5, pp. 1-51 y Lujambio, Alonso, "Presidents and Congresses. The United States, The Latin American Experience and the Mexican Future a Preliminary Approach", mimeo, Yale University, 1992.

cional, su inserción en el desarrollo internacional, hacer eficiente la vida institucional, y el apoyo a sectores desfavorecidos a través del Programa Solidaridad, con la intención de seguir manteniendo el control político neocorporativo sobre esos sectores y evitar de paso el estallido social.

4) Se piensa equivocadamente, por lo menos por parte del PAN, que el avance local es más fácil de lograr que el nacional. No obstante, los priístmos locales junto a los sectores del sindicalismo oficial son, en ocasiones, los agentes más autoritarios del régimen. Cada elección local y cada triunfo de la oposición implica un gran desgaste para el presidente y las instancias federales que tienen que imponerse ante las instancias locales. El des prestigio del régimen, tanto nacional e internacional, es evidente en estas contiendas locales, además de que peligrosamente se encomienda el proceso a la voluntad del árbitro supremo: el presidente. Este decide salomónicamente, rompiendo en muchas ocasiones el frágil o débil Estado de derecho. La oposición, por su parte, pierde sus energías y concentración en su demanda mayor: la democracia. Además, este avance local, que a la oposición le ha costado tanto, puede esfumarse con cualquier estrategia que el régimen impulse, incluyendo la posibilidad de establecer partidos regionales sostenidos desde el centro.

5) En el escenario del gradualismo no es impensable la segmentación de los partidos políticos nacionales en partidos locales. De darse esta posibilidad, el régimen tendría que negociar con muchísimos actores de la oposición. La enseñanza que nos deja la experiencia soviética y yugoslava, aunque en México no haya fuertes movimientos nacionalistas regionales y separatistas, indica que no es conveniente dispersar tanto las fuerzas políticas, sino concentrarlas. Mientras el número de actores en la negociación sea más reducido, es más fácil llegar a acuerdos duraderos y es también más conveniente a la democracia.¹¹

¹¹ Juan Linz y Alfred Stepan han hecho una crítica a esta postura destacando los riesgos que implica, para la transición y para la consolidación democrática, celebrar primero elecciones locales y posteriormente elecciones nacionales cuando éstas se dan

6) El modelo puede trastocarse (lo que ocurrió con los acontecimientos de Chiapas) por triunfos importantes de la oposición, por movilizaciones populares, por una grave crisis económica, por estallidos sociales, etcétera. Al llegar a este punto, el régimen tendrá que entrar a negociaciones con la oposición, sin muchos recursos y control de la situación. A falta de un modelo alternativo, claro y previo, triunfarán los puntos de vista apresurados, muchas veces coyunturales, que no estarán a favor de la creación de reglas institucionales que vayan más allá de los juegos de suma cero. El caso brasileño ilustra este proceso de asalto al poder que parece ser en ocasiones el reparto de un botín y no la construcción de una democracia de suma positiva para las partes. No habrá tiempo de reflexionar un marco institucional y jurídico democrático que mida las consecuencias de cada institución, y de cada reforma. Se impondrá la fuerza del actor dominante, y la democracia, si el proceso arriba a ella, tendrá pocas posibilidades para consolidarse.

7) No es factible invocar el efecto dominó en el escenario del gradualismo. En condiciones de estabilidad y control del régimen, lo que ocurre en ciertas entidades federativas no acontece en otras. Durante la aplicación de este modelo, era conocida la contestación de los estados del norte y otros a la imposición central. También se admitió que estados como Michoacán tuvieran una fuerte presencia cardenista; pero dentro del modelo había estados que se consideraban y se consideran parte del PRI. La heterogeneidad geográfica, cultural, política, entre otras, no pueden explicar un efecto dominó inevitable.¹²

por primera vez después de la crisis de un régimen autoritario. Evidentemente se trata de una extrapolación a la situación mexicana, pero es reveladora de las posibles consecuencias. Linz, Juan y Stepan, Alfred, "Political Identities and Electoral Sequences: Spain, The Soviet Union and Yugoslavia", *Daedalus*, vol. 121, núm. 2, primavera de 1992, pp. 123-139.

12 Ver Villa, Manuel, *El archipiélago mexicano*, México, Cal y Arena, 1990, pp. 75 y ss.; Aziz Nassif, Alberto, "Regional Dimensions of Democratization", en Cornelius, Wayne A.; Gentleman, Judith y Smith, Peter H. (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*, cit., nota 5, pp. 87-108.

8) Los techos electorales de la oposición. Durante este sexenio la oposición avanzó pero sin violentar los techos electorales de 1988. En el modelo del gradualismo podían convivir el PAN y el PRI, sin que el primero tuviera grandes esperanzas de progresar electoralmente. El modelo, en otras palabras, favorece el estancamiento de las fuerzas políticas, lo que detuvo, hasta los eventos de Chiapas, las expectativas de la transición.

9) El escenario favorece las reformas institucionales parciales y de ello dan cuenta las distintas reformas electorales realizadas en este sexenio. Esto significa que no se favorece un plan coherente de reformas institucionales profundas con pretensiones de cierta plenitud, vía que serviría de estructura o base a un futuro Estado de derecho democrático.

10) El gradualismo se convirtió en una posición igualmente maximalista que no concebía vías distintas para la democratización. En sus posiciones no hay una propuesta alternativa de Estado de derecho,¹³ lo cual no resuelve el problema, pues en la hipótesis de que la oposición ganara el poder, ello no significaría la existencia de garantías para la modificación de las actuales reglas de suma cero. Por otra parte, las reformas parciales además de insuficientes pueden ser entre sí incoherentes.

11) Una consecuencia negativa del escenario gradualista es que desarrolla un esquema con una buena dosis de violencia. La historia electoral de este sexenio da cuenta de estas aseveraciones en aquellos Estados donde ha habido conflictos electorales y poselectorales, así como en el actual esquema chiapaneco.

12) Es un escenario que no tomó en serio y en igualdad de circunstancias a todas las fuerzas políticas. El PRD ha sido el gran ausente de este escenario, y en un país de millones de pobres, no contar con la izquierda o el centro-izquierda es además de un error político, un error histórico.

¹³ Kaplan, Marcos, *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina contemporánea*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CA-PEL, 1985.

III. EL ESCENARIO DE LA REFORMA PACTADA-RUPTURA PACTADA

Se trata de un modelo que antes del conflicto chiapaneco algunos creímos que tenía grandes posibilidades de realización. El escenario propugna una vía intermedia entre la revolución y el gradualismo. La idea es que no toda reforma profunda implica una revolución violenta, ni tampoco la subversión del orden público.¹⁴ Es posible lograr hasta una ruptura con el pasado y sus instituciones a través de una reforma pactada. La transición española a la democracia nos lo enseñó.

La transición española es ya un paradigma de cómo puede hacerse una modificación sustancial de la vida política de un país. Es cierto que el modelo español se ha idealizado en demasía. Los hechos nos muestran que el proceso de transición español no fue nada fácil, y por ser un proceso inédito en su género, los mecanismos de modificación se fueron acomodando a circunstancias coyunturales. No obstante, por ser ya un ejemplo histórico, es muy útil para comprender los obstáculos que una transición pactada enfrenta, y para aventurar diseños prospectivos como el que aquí se intenta formular.

A la muerte del general Franco el arco ideológico-político de España estaba más o menos dividido de la siguiente forma:

1) Una oposición revolucionaria que incluía a algunos anarquistas, marxistas, revolucionarios y nacionalistas radicales. Entre las opciones políticas preferían la ruptura, y antes que una reforma parcial al régimen franquista, eran partidarios de preservar la militancia revolucionaria y seguir luchando contra la continuidad.

2) Una oposición democrática agrupada desde marzo de 1976 en la Coordinación Democrática y más tarde en la Plataforma de Organismos Democráticos, compuesta por comunistas, socialistas, nacionalistas, vascos, catalanes y gallegos,

¹⁴ Hirschman, Albert O., *Journeys Toward Progress. Studies of Economic Policy-Making in Latin America*, Nueva York, The Norton Library, 1973. Hirschman dice: "Actually there are a good many intermediate stations between this kind of effortless and painless reform at one extreme and total revolution at the other and our studies permit us to map out a few of these stations", p. 255.

y algunos liberales y democristianos. Preferían la ruptura, pero estaban dispuestos a aceptar la reforma con la esperanza de romper la continuidad franquista.

3) En el régimen hubo a partir de julio de 1976, y en torno al gobierno presidido por Adolfo Suárez, un grupo de reformistas que deseaban el cambio de régimen a través de los medios legales heredados del franquismo, y con la intención de preservar o mantener el poder, beneficiándose de las ventajas que proporciona el tenerlo.

4) Otro grupo era el de los aperturistas presidido por el gobierno de Carlos Arias y por Manuel Fraga, su ministro del Interior, en los seis primeros meses de 1976. Más tarde, se agruparon en el partido Alianza Popular. Querían una reforma legal, pero ante el peligro que representaba la ruptura eran partidarios de hacer causa común con el continuismo franquista.

5) Continuistas, entre los que se incluía una gran parte del personal político y de funcionarios franquistas. Sus miembros estaban en las cortes orgánicas y en la cúpula de las fuerzas armadas. Preferían la continuidad pero estaban dispuestos a aceptar una reforma a cambio de conservar ciertas posiciones.

6) Finalmente, el último grupo era el de los involucionistas o ultras. Antes que cualquier reforma preferían volver a la confrontación abierta y hasta la lucha armada respecto de cualquier propuesta reformista.¹⁵

Estos seis grupos tuvieron, durante el proceso de transición, distintos niveles de fuerza y de presencia para influir en él. Podemos distinguir tres etapas en el proceso español. En la primera etapa la relación primordial fue entre aperturistas y continuistas; en la segunda, entre reformistas y continuistas, y, finalmente, entre reformistas y rupturistas. Esta triple visión del proceso es la que nos hace entender cómo la transición

¹⁵ Esta división está tomada de Colomer, Josep M., *El arte de la manipulación política*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1990, pp. 23 y 24. Este libro de Colomer más su artículo: Colomer, Josep M., "Transitions by Agreement: Modeling the Spanish Way", *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 4, diciembre de 1991, pp. 1282-1302, aplican la teoría de los juegos a la transición política española y otros eventos de la vida política de ese país.

española fue inicialmente guiada por el aperturismo, después por la reforma y finalmente por la ruptura con el antiguo régimen. La secuencia además nos sirve para explicar el nivel de fuerza de los grupos involucrados, y cómo la exclusión de algunos de ellos al final del proceso (continuistas y ultras) propiciaron los intentos de golpe de Estado y las dificultades para consolidar la democracia, situación que se logró finalmente, cuando los continuistas y ultras percibieron que sus posiciones no contaban ni con el respaldo regio, ni con el de la gran mayoría de los españoles.

La etapa del aperturismo fue la del presidente Arias Navarro y se desarrolló, sobre todo, durante los seis primeros meses de 1976. Fue una fase con la pretensión de instaurar una “democracia limitada” o una “democracia a la española”. En realidad, el primer ministro Arias Navarro nunca aceptó transformar el régimen heredado en una democracia occidental-pluralista.¹⁶ Los aperturistas trataron de negociar la reforma en una comisión mixta, integrada entre representantes del gobierno y el Consejo Nacional del Movimiento, esto es, negociaciones entre aperturistas y continuistas. La capacidad de los aperturistas fue insuficiente para imponer sus puntos de vista; para entonces, la oposición puso en práctica la estrategia de “presión desde abajo” y el movimiento obrero opositor manifestó su fuerza y combatividad. En los tres primeros meses de 1976 hubo 17,731 huelgas. El gobierno de Arias respondió con represión y ciertas concesiones. Para apaciguar a los ultras y continuistas, Arias Navarro, a finales de abril de 1976, expuso su proyecto reformista, sin posibilidad de que la oposición pudiera entrar a las negociaciones. Las cortes rechazaron el proyecto de ley de Arias que facilitaba la legalización de algunos partidos políticos. Arias renunció debido a la incomprendición de las cortes frente a su proyecto y al rechazo del rey, que había expuesto ante el Congreso de los Estados Uni-

¹⁶ Maravall, José María y Santamaría, Julián, “El cambio político en España y las perspectivas de la democracia”, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 1: *Europa meridional*, Buenos Aires, Paidós, 1989.

dos que su deseo era que España avanzara hacia una democracia parlamentaria.

En la segunda etapa, que se desarrolla entre julio de 1976 y junio de 1977, los reformistas desplazaron a los aperturistas y negociaron la reforma con los continuistas (ejército y miembros del anterior régimen). La tarea fue desempeñada por Adolfo Suárez, quien desde el momento de tomar posesión como presidente del gobierno estableció sus objetivos y la calendarización del proceso político. En ella proclamó el principio de soberanía popular y la intención de su gobierno en progresar hacia el establecimiento de un sistema político democrático. Asimismo, propuso someter a la consideración de la nación, a través de un referéndum, una iniciativa para la reforma política que incluiría la realización de elecciones generales antes del 30 de junio de 1977. La Ley para la Reforma Política que sería posteriormente aprobada mediante referéndum fue presentada previamente a los comandantes de las Fuerzas Armadas y a las Cortes. Suárez presionó a los continuistas con una combinación de promesas y amenazas. De un lado, les prometió la continuación de la monarquía, el mantenimiento de la unidad de España y la exclusión de los comunistas en la arena electoral. Suárez aceptó las peticiones de los continuistas y aperturistas en favor de un sistema electoral que les garantizara la representación en las áreas rurales y el establecimiento de una Cámara de Senadores electa por un sistema plural con cierto número de senadores designados por el rey a fin de incorporar a un importante número de continuistas al Senado. A los miembros del ejército los amenazó con la expulsión si intervenían en asuntos políticos con señales o muestras de rebeldía. La amenaza fue aplicada ejemplarmente al primer vicepresidente del gobierno previo, general Fernando de Santiago, que dimitió y fue relegado a la reserva por manifestar su inconformidad con el proyecto de ley para los sindicatos. A los integrantes de las cortes franquistas los amenazó con la exclusión de los cargos que tenían en las compañías del Estado, con hacer públicas sus conversaciones telefónicas, con transmitir por televisión la votación nominal del

proyecto de Ley para la Reforma Política en caso de que su voto fuera negativo, y con entrar en negociaciones con el partido comunista. De esta forma, Suárez promovió el acuerdo entre reformistas y continuistas y convocó a elecciones generales.

Hasta este momento, la oposición no había tenido una intervención real en las negociaciones al interior del régimen. Éstas habían sido primero entre aperturistas y continuistas, y después entre reformistas y continuistas. No obstante, la oposición había hecho una importante labor de presión popular a través de huelgas y manifestaciones, y mediante acuerdos comunes, entre la mayoría de los partidos opositores. La oposición creó la Plataforma de Organismos Democráticos para defender la formación de un gobierno provisional. Entre sus propuestas estaban: convocar a elecciones sin dar posiciones aventajadas a ninguno y, al mismo tiempo, establecer gobiernos regionales en Cataluña y en el país Vasco; libertad de actividades a todos los partidos, y elección de una asamblea constituyente. La Asamblea designó a nueve comisionados para dialogar y negociar con el gobierno. Suárez recibió sólo a pocos miembros, y no negoció un gran acuerdo con ellos. Lo que sí hizo, fue usar las conversaciones con la oposición como una amenaza en contra de los continuistas. La única importante concesión hecha por Suárez a la oposición antes de las elecciones de 1977 fue la legalización del partido comunista. A cambio de la legalización de ese partido, su secretario general, Santiago Carrillo, aceptó la monarquía y sus símbolos.

La tercera etapa: negociaciones entre reformistas y rupturistas, no tiene lugar sino después de las elecciones de junio de 1977. El partido de Suárez, la UCD, no obtuvo el número de votos suficiente para imponer su reforma constitucional. Suárez aceptó la elaboración de una nueva Constitución con la participación de la oposición. Con su colaboración se aprobó la Constitución de 1978, previamente negoció con ella los Pactos de la Moncloa (septiembre de 1977), con la intención de darle garantías a los empresarios y al gran capital de que el gobierno manejaría con responsabilidad la situación económica.

ca. Los pactos de la Moncloa otorgaron al gobierno autoridad para congelar los salarios, reducir el gasto público, restringir el crédito y aumentar la presión fiscal. A cambio de ello, el gobierno prometió realizar una progresiva reforma impositiva, hacer más eficiente el sistema de seguridad social, reorganizar el sistema financiero, y resolver el problema de las regiones españolas.

Las concesiones y pactos de Suárez con los rupturistas de la oposición provocaron que los continuistas lo acusaran de hacer trampa y conspiraron para derribarlo del poder, lo cual posteriormente lograron. Sin embargo, la obra estaba hecha, y los intentos de golpe de Estado, como el del 23 de febrero de 1981, aunque estuvieron a punto de hacer zozobrar la democracia española, fueron muestra al fracasar, de que ésta ya se había consolidado.

Trasladar el esquema histórico español a México no es del todo fácil. Existen numerosas diferencias entre el régimen semiautoritario mexicano y el régimen franquista. En México, por ejemplo, el ejército no había tenido hasta ahora el nivel de importancia que tenía en España. Este país estaba interesado en ingresar a la Comunidad Económica Europea, y un requisito indispensable era su democratización previa. El régimen mexicano antes del 31 de diciembre de 1993 era menos proclive a una gran crisis porque los mecanismos de sustitución y de circulación en la élite gobernante no están personalizados, sino que son institucionales y en ese sentido durante muchísimos años funcionaron con grados de aceptabilidad para el régimen. No obstante, siguiendo el modelo español podemos también determinar con alguna claridad los grupos y actores políticos y su relación con la democracia, así como intentar determinar el nivel de apertura o liberalización del régimen producto de su crisis autoritaria e imaginar la forma en que podría darse un proceso de reforma pactada-ruptura pactada.

En el régimen nacional el espectro político, a grandes rasgos, está formado por:

A) Autoritarios-liberales. Sus representantes son la dirigencia priista y la dirigencia panista. Ambos grupos han llegado a un acuerdo para ir abriendo las puertas de la democracia de manera gradual, de la periferia al centro. El régimen, a cambio de la legitimidad que le dio el acuerdo electoral de 1989-1990 y 1993, reconoce algunos triunfos del PAN en la arena electoral local. No existe un proyecto claro de transformación democrática, pues a pesar de que éste fue anunciado por el presidente Salinas desde el inicio de su gestión, no se ha podido materializar fehacientemente. Utilizando la terminología española, a este grupo le denominaremos aperturista.

B) Estatistas-autoritarios. Se trata del priísmo tradicional y de sus sectores, principalmente el obrero, y de algunos priístas locales. Es el grupo más reacio a las transformaciones democráticas. Por ello los denominaremos continuistas.

C) El tercer grupo es el del PRD. Es un grupo que ha negado la legitimidad de origen del actual presidente, se ha excluido de cualquier negociación y apuesta por el arribo casi inmediato a la democracia. Es tradicionalista en el sentido que reclama una vuelta a los principios sociales de la Revolución mexicana, y es rupturista en cuanto ha roto con el continuismo priista y algunas de sus prácticas. Le denominaremos rupturistas por sus posiciones frente al actual gobierno, que es aperturista tanto en política como en su visión económica.¹⁷

D) Los reformistas localizados en algunos segmentos del régimen más o menos visibles: el llamado neopriísmo, en ciertos miembros de la administración pública, y también en los partidos de la oposición como en el PAN y en algunos miembros del PRD. Es un grupo que como tal no ha adquirido una definición clara por la misma naturaleza del régimen, principalmente su carácter presidencial, centro a partir del cual se definen y precisan rumbos, ritmos e ideologías. De él podemos decir que es partidario de una democracia liberal occidental sin que esto implique una renuncia a los contenidos sociales.

17 El esquema aquí presentado está tomado parcialmente de Crespo, José Antonio, "La evolución del sistema de partidos en México", *Foro Internacional*, vol. XXXI, núm. 4, abril-junio de 1991, pp. 599-622.

Premian los métodos electorales y participativos sobre cualquier otra cuestión y desean una transición política pactada con todos los grupos y partidos a fin de crear presumiblemente un nuevo orden constitucional y político-democrático.

E) Finalmente, y a partir del conflicto chiapaneco, encontramos al EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional), organización que es rupturista con el orden establecido y que ha utilizado la rebelión armada como mecanismo de presión política y social. El Ejército Zapatista es el extremo del continuismo representado por los sectores oficiales del PRI y los priístmos locales.

A diferencia del modelo español, los grupos no están plenamente definidos en partidos. Por eso puede haber reformistas en los tres grandes partidos nacionales. Aperturistas los hay en el régimen y en el PAN. La confusión y la mezcla de proyectos en partidos puede complicar los procesos de cara a una reforma pactada. Pero hay que tener en cuenta que la definición de estos distintos proyectos y posiciones se clarificará cuando el proceso, contemplado en este escenario, dé inicio; es decir, si el presidente fuera un reformador y empezara a negociar con los continuistas, los aperturistas y los rupturistas, el panorama y el arco político se definiría y haría más transparente. Es más, la confusión política reinante podría facilitarle las cosas al presidente reformador, pues los reformadores en los distintos partidos podrían ir minando las fuerzas de los otros grupos desde dentro de sus respectivos partidos.

El proceso mexicano, tal como se explicó en el escenario segundo, es a la fecha un proceso de apertura política. Es un modelo que data de antaño y que posee las ventajas y desventajas que ya he comentado. Podría pensarse que el presidente Salinas es un reformador. Ciertamente, y para algunos lo ha sido en la nueva definición económica del Estado; pero no ha quedado muy claro su proyecto político, que en ocasiones es zigzagueante y coyuntural. Al inicio de su mandato se pudo pensar que estabamos ante un reformador político que deseaba una transición política democrática inmediata.

Las circunstancias por las que ha atravesado el régimen y el deseo de contener la crisis económica, sobre cualquier otra opción para hacer gobernable el país, le han impedido, si esa era su intención, avanzar en un proceso de democratización comprometido con un proyecto de devolución de la soberanía a los ciudadanos mediante los partidos, mecanismos de democracia directa, pluralismo y transparencia de las acciones públicas.

La negociación política del sexenio del presidente Salinas se ha desarrollado a dos bandas. Por un lado, al interior del régimen donde a cambio de los privilegios habituales al sector obrero oficial, ciertamente en crisis, ha iniciado muchas veces al margen del partido y de sus sectores, negociaciones con el PAN y ha admitido triunfos electorales locales de este partido. También Salinas ha desarrollado una importante labor pedagógica frente al priísmo tradicional que tiene dificultad para asimilar los cambios políticos mundiales y su influencia directa o indirecta en la política doméstica. En la otra banda, respecto a la oposición, Salinas tuvo la habilidad, de cara al régimen, de contener las demandas democratizadoras, principalmente del PAN. Puede decirse que estas reivindicaciones estaban bajo control y parecían en camino de ser institucionalizadas. El PAN no quiso apostar, seguramente después de medir sus fuerzas, en una puja política de mayor alcance. Como se ha señalado, dentro de este partido ha dominado la visión pragmática: avance lento e incierto.

Arias Navarro, el presidente del gobierno español de la etapa de apertura política y de la negociación con los continuistas, no puede compararse con Salinas. El presidente Salinas ha sido más hábil que Arias Navarro para contener las demandas democratizadoras. Por otra parte, Salinas no estaba, antes del 31 de diciembre de 1993, constreñido de manera directa por nadie para realizar una transición a la democracia. Arias Navarro estuvo constreñido en este empeño por el rey Juan Carlos, pero no lo logró por ser un hombre demasiado vinculado en su fidelidad a las instituciones franquistas. En fin, Arias Navarro no era un demócrata. Salinas podría serlo

por oportunidad y coyuntura histórica. Hay que decir en su descargo que en México no abundan los demócratas. El valor de la democracia para muchos miembros de la clase política es muy reciente y es de oportunidad. En todo caso, lo importante no es presumir de demócrata sino trabajar en la construcción de un régimen democrático, aunque nuestro pasado no lo sea.

El actual gobierno, para utilizar la expresión de Rustow, podría estar agotando la fase "preparatoria"¹⁸ de la transición. Era muy difícil pensar antes del 31 de diciembre de 1993 que en el sexenio salinista se intentara entrar en un proceso de negociaciones y pactos con todas las fuerzas políticas para establecer las instituciones de un régimen democrático.

El escenario de reforma pactada-ruptura pactada aplicado a México, antes del 31 de diciembre de 1993, partía de los siguientes supuestos:

1) Un presidente reformador que deseara hacer la transición democrática. Un presidente de estas características era y es indispensable para una transición así imaginada. El presidente en México es el depositario de un poder casi absoluto y sólo él, en un estado de normalidad y estabilidad política, es el que podía iniciar la transición y terminarla. ¿Qué incentivos tendría para comprometerse con la transición? Probablemente el saber que dirigiría el proceso, y que permanecería en su cargo todo el periodo constitucional, es decir, sería indispensable que él no sufriera la exclusión del poder durante las negociaciones. La ventaja que tiene el escenario mexicano frente a otras transiciones, es que el presidente no se expondría a perder el poder a la mitad de su mandato, si a la mitad del sexenio se desarrollaran los momentos más álgidos de la transición como la convocatoria a la asamblea constituyente y la aprobación de la nueva Constitución. El presidente reformador debía imponer esta condición al interior del régimen y respecto a la oposición. Las ventajas eran indudables para

¹⁸ Rustow, Dankwart A., "Transitions to Democracy", *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, University of Chicago Press, abril de 1970, pp. 352-355.

el presidente y lo serían para el proceso mismo, pues el hecho de contar con la inamovilidad en ese sexenio, haría del presidente un árbitro prudente, alejado de los intereses políticos inmediatos y sólo interesado en construir un régimen democrático. Al final de su mandato, obviamente, debía abandonar el poder.

2) El proceso no puede tener por espacio temporal más de un sexenio. El sexenio es un periodo más que amplio para iniciar la transición y procurar consolidarla. En el escenario anterior, de la apertura, la transición es materia de varios sexenios; en éste, la transición debería ser producto de un sexenio como máximo para evitar provocar suspicacias y dudas sobre el proceso.

3) El presidente reformador está obligado a cooptar o reducir a los miembros continuistas del régimen. ¿Cómo cooptarlos o reducirlos y cómo negociar con la oposición?

A los continuistas se les podría amenazar con pactar el proceso con la oposición y a ellos dejarlos fuera de cualquier negociación o pacto. Se podría seguir fortaleciendo un sindicalismo independiente que vaya desplazando a los dirigentes sindicales oficialistas, e igualmente se podrían promover reformas legales para eliminar absurdos jurídicos como el de la cláusula de exclusión, etcétera. A cambio se podría ofrecer el reconocimiento jurídico de partidos regionales (esto para favorecer a los priísticos locales tradicionales) y salidas honorables a los miembros del sindicalismo oficial, entre las que se incluye la posibilidad de incorporarse a la nueva etapa democrática, sin que se les pudiera acusar de antidemócratas.

Los aperturistas probablemente se alinearían en torno al presidente reformador, sobre todo los aperturistas del régimen. Los del PAN seguramente no pondrían objeción a un cambio de estrategia que evidentemente les beneficiaría. Obtendrían la consecución de una obra por ellos iniciada, pero deberían subordinar lo económico a lo político, o en todo caso, entender ambos aspectos como parte de un mismo proceso. El PAN obtendría democracia y la seguridad de que el Estado nunca invadiría la esfera de los derechos civiles y políticos.

Ganaría con la certeza de que la libertad de mercado es un derecho más que se protegería. A cambio y como sacrificios debería reconocer un capítulo de derechos sociales inspirado no necesariamente en la doctrina social de la Iglesia o en determinadas corrientes del solidarismo, la aprobación de una nueva legislación antimonopolista, un aumento de la presión fiscal, y ciertos controles democráticos en la actividad económica.

Los rupturistas ganarían porque su avance político no estaría más constreñido al fraude electoral o a la selectividad presidencial. El sacrificio que deberían hacer era en orden a reconocer la viabilidad del modelo económico neoliberal con ciertos ajustes sociales, y que México requiere como fundamento de legitimidad no la historia sino los procesos racionales originados en los métodos democráticos. No obstante, recibirían seguridades en lo que a los derechos sociales se refiere.

Los reformistas se beneficiarían con la realización de su proyecto, pero tendrían una gran tarea, la de democratizar al PRI o la de sustituirlo por un nuevo partido de centro social democrático.

4) Era indispensable que el presidente reformador tuviera más fuerza política que la oposición. Si ésta tuviera más fuerza, el escenario no sería de reforma pactada sino de ruptura o hasta de colapso. El presidente reformador debería tener a su lado a la mayoría de los gobernadores y convencerlos de las bondades de su proyecto. Igualmente debería mantener una gran influencia entre los miembros del Poder Legislativo.

Podría, no obstante, designar entre los miembros del gabinete a personajes políticos de la oposición comprometidos con el proyecto reformador a fin de dar muestra ante la oposición de la fidelidad de sus intenciones.

El equipo encargado de preparar los proyectos políticos y jurídicos debería ser de toda su confianza, pues en las etapas iniciales del proceso lo más conveniente es la discreción y el sigilo en la preparación y puesta en marcha de la reforma pactada.

5) La oposición en su conjunto debería aceptar negociar la transición. A diferencia del actual proceso aperturista, donde las negociaciones sólo han comprendido a los continuistas del régimen y a los aperturistas de la oposición, era indispensable, para la credibilidad y consolidación posterior del proyecto, que la mayoría de las fuerzas políticas se sumaran a él. Las fuerzas de izquierda deberían participar en la transición. El éxito del proceso dependía del convencimiento y la fe que los partidos tuvieran en las distintas etapas del proceso. La diferencia entre la transición mexicana y otras, a favor nuestro, estriba en que el régimen no es autoritario puro, y por tanto, no existen en los extremos ideológicos del arco político nacional, posiciones ultras con intención de minar el proyecto con métodos terroristas o violentos.

6) El motivo de las negociaciones entre régimen y oposición debería ser el establecimiento de nuevas instituciones y reglas político-jurídicas de rango constitucional que dieran igualdad de oportunidades a todos los partidos y grupos y crearan un ambiente de mayor profundización en las libertades y los derechos fundamentales que la actual Constitución contempla; es decir, que las negociaciones no se redujeran a la reforma de determinados preceptos electorales, sino que se propusieran arribar a un nuevo orden constitucional para evitar dejar intocado el aparato institucional y jurídico, reproduciendo esquemas de suma cero para el ganador mayoritario.

La creencia de que la transición no debe limitarse a algunas reformas electorales y constitucionales es fundamental. Hemos abusado tanto del expediente de la reforma constitucional que sería muy difícil hacer creíble la intención de nuestros propósitos volviendo a utilizarlo. Además, como se señaló, es preciso construir nuevas reglas del juego, para que las fuerzas políticas que lleguen al poder no repitan el mismo esquema autoritario. Por otra parte, el poder simbólico de una nueva Constitución creemos que sería el único capaz de convencer a los partidos y a los ciudadanos de que se estaría entrando en una nueva etapa de la historia nacional. No bastaría decir que se respetaría el voto, o que eliminando la cláusula de

gobernabilidad u otra regla o práctica se pasa a otra fase, era y es necesario modificar todo el entramado institucional a favor de la democracia.

7) Habría que hacer entender a los ciudadanos que el proceso de transición que se estuviese negociando entre las fuerzas políticas y el régimen tenía por finalidad romper con el pasado autoritario de más de sesenta años, sin que ello implicara el desconocimiento de las herencias sociales de la Revolución, sino su puesta al día dentro de un esquema democrático-pluralista.

Un aspecto muy delicado era el del rompimiento con el mito de la Revolución mexicana que el régimen ha utilizado para homogeneizar las conciencias y retardar la democracia, empleando como vehículo la historia oficial. La nueva Constitución precisaba de un capítulo de garantías sociales para mantener el vínculo con la Revolución y con la Constitución de 1917, así como para enfrentar el rezago social y económico. Sólo que a diferencia del actual orden constitucional el logro de lo social no debería ser pretexto para burlar la democracia y los derechos civiles y políticos.

8) Los factores reales de poder: Iglesia, ejército, empresarios, gobiernos, extranjeros, deberían recibir las plenas garantías de que el proceso se realizaría ordenadamente y sin afectar su influencia o posición. A fin de preservar la estabilidad económica y social durante el proceso de transición, para el éxito del proyecto se requería dar garantías a los factores reales de poder y explicar que se trata de un proceso inevitable que traería ventajas indudables a cada uno de los grupos. Estos sectores deberían ser convencidos de la responsabilidad política del presidente reformador, así como del resto de los actores políticos. La democracia debería ser vista como producto de un desarrollo natural de la clase política y del aumento del nivel cívico de los ciudadanos.

La agenda para la transición democrática podría, a su vez, comprender las siguientes etapas:

a) La obtención del poder por parte de un presidente reformador. No importaba que su pasado no fuera totalmente

democrático o que no hubiera hecho con anterioridad profusión de declaraciones democráticas, bastaba con alguien que viera a la democracia como paso indispensable en la tarea de modernización nacional y que tuviera un proyecto claro al respecto.

b) Obtenido el poder, o antes de ser posible, detectar entre la clase política a los elementos que estuvieran dispuestos a respaldar un proyecto así. Mientras mayor sea el número de estos miembros y más importantes sus cargos, mejor. Era imprescindible tener del lado de la reforma a la mayoría de los gobernadores y de los diputados y senadores, así como de figuras o líderes relevantes del régimen.

c) Desde la toma de posesión había que lanzar una clara señal del cambio, sin que esto implicara negar del todo los aciertos de los regímenes anteriores. Era muy importante que se destacara la obra de la Revolución mexicana y de las instituciones que fueron producto de ella.¹⁹

d) Debería integrarse una reducida comisión de politólogos y juristas con la misión de ir preparando el nuevo proyecto constitucional. Así como ir sopesando y calculando el costo-beneficio de cada institución jurídica que se propusiera.

e) Habría que tener contactos con la oposición y convencerlos de la bondad del proyecto. Pedirles que no se precipitaran. Respecto a los líderes del PRD y de otras fuerzas de izquierda, decirles que sin ellas o sin las fuerzas políticas más representativas, el proyecto era imposible. Además debería argumentarse que el éxito depende totalmente de su moderación y prudencia.

f) Reducir o cooptar a los miembros continuistas del régimen, como ya se comentó.

¹⁹ Es fundamental que en la labor de liderazgo y conducción del cambio político no se satanice el pasado. Un ejemplo de la habilidad en esta práctica nos lo proporcionan los discursos de Adolfo Suárez. Suárez, Adolfo, "Discurso pronunciado en el Pleno de las Cortes Españolas el día 9 de junio de 1976, por don Adolfo Suárez González, al presentar el proyecto de Ley sobre el derecho de asociación política, que fue aprobado en dicha sesión", *Ediciones del Movimiento*, Madrid, 1976, pp. 87-110, y Suárez, Adolfo, *Un nuevo horizonte para España. Discursos del presidente del gobierno 1976-1978*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, 1978.

g) Aproximadamente a los dos años del mandato proponer a los ciudadanos, mediante referéndum, la convocatoria a elecciones para integrar un Congreso Constituyente.

h) El Congreso Constituyente en tiempo breve debería aprobar la nueva Constitución. Los diputados y senadores del Congreso Constituyente podrían durar en sus cargos una vez terminada su tarea constitucional como legisladores ordinarios.

i) Los siguientes y últimos tres años del sexenio se destinarían a desarrollar las leyes secundarias de la Constitución, a fortalecer las nuevas instituciones, y a preparar las siguientes elecciones generales. Estas últimas, por el especial cuidado con el que se manejen, deberían destacarse como las más democráticas y transparentes de la historia nacional.

IV. EL ESCENARIO DEL PACTO OPOSITOR

Dentro del esquema previo al 1º de enero de 1994, una de las formas para impulsar la transición democrática era romper el escenario del gradualismo. Una de sus vías era el pacto opositor PAN-PRD para orillar al régimen a la transición. La democratización en este escenario se iba a conseguir no sólo mediante la presentación de un candidato común a la presidencia de la República, sino a través de un acuerdo entre los dos partidos que propusiera los puntos de la agenda democratizadora, entendiendo que estos puntos iban más allá de lo electoral.

Los presupuestos del escenario eran los siguientes:

- Acuerdo PAN-PRD, tanto para la elaboración de los puntos de la agenda democratizadora como para mantener durante las negociaciones el mismo hilo conductor.
- Que ambos partidos prescindieran de sus propuestas sociales o económicas para no enfrentarse, y que concentraran sus esfuerzos exclusivamente en los aspectos políticos de la agenda.

- Que durante las negociaciones con el régimen se mantuvieran unidos, sin posibilidades de ser cooptados o divididos.
- Que el proceso de negociaciones se desarrollara en un plazo breve y preferentemente antes de las elecciones presidenciales de 1994.
- Que el PAN modificara su estrategia de cambio gradual y local, a un cambio acelerado.

Entre las ventajas del escenario habría que mencionar:

- El aceleramiento del proceso de transición.
- El fortalecimiento del sistema de partidos nacionales. El hecho de que las dos principales fuerzas opositoras, prescindiendo de sus intereses particulares, se unieran en un objetivo común, sería muestra inequívoca de madurez política.
- Después de las negociaciones habría perdurabilidad y estabilidad en las reglas del juego político y no la incertidumbre que acompaña las constantes reformas electorales y políticas en nuestro país.
- No quedaría ninguna fuerza política excluida del proceso de negociaciones como actualmente ocurre.

Las desventajas del escenario residirían:

- * En su carácter rupturista. Las transiciones desde la oposición generalmente carecen de plan previo o éste suele ser de difícil elaboración. Algunos sectores o facciones de las fuerzas opositoras podrían escindirse.
- * Las dificultades para conciliar partidos tan dispares como el PAN y el PRD, que se encuentran casi en los extremos del arco ideológico.
- * Las facilidades que tiene el régimen o sectores duros del régimen en este escenario para dividir o cooptar a elementos o fracciones del pacto opositor.

- * El mayor grado de incertidumbre que produce este escenario respecto al de reforma pactada.
- * Los peligros de involución que pueden ser mayores que en el escenario de reforma pactada, si el proceso es conducido por los radicales del pacto opositor.
- * Los factores reales de poder: empresarios, ejército, Iglesias, etcétera, no tendrían las mismas garantías como ocurre en el escenario de reforma pactada, en el que el proceso se desarrolla con responsabilidad y madurez política.
- * Los Estados Unidos verían con desconfianza el proceso si no reciben todas las garantías de los opositores y de los reformadores del régimen.
- * Al interior del régimen la lucha sería muy difícil: los duros no aceptarían tan fácilmente las propuestas de los reformadores.
- * El escenario podría desembocar en actos de violencia o en movilizaciones sociales que escapen del control de los integrantes del pacto opositor.
- * El peligro de que se entendiera la transición entre los miembros del pacto opositor como un reparto de alcaldías, diputaciones, etcétera, y no como la determinación de las reglas políticas de un Estado de derecho democrático.

V. EL ESCENARIO DEL TRIUNFO ELECTORAL OPOSITOR

Este escenario, hasta hace poco improbable, ve la posibilidad de un triunfo opositor como paso a una transición democrática. De antemano, se reconoce que no basta un cambio de partido para suponer que se reformarán las reglas del juego político. Los triunfos del PAN en el nivel local prueban lo que aquí se dice.

El modelo lo que viene a corroborar es que la transición consiste en la aprobación de nuevas reglas políticas por los

actores, y que ésta no es una cuestión de triunfos electorales o de modificación a ciertas reglas para las elecciones. La transición se logra cuando se modifican las reglas políticas del entramado institucional.

Los siguientes son los supuestos del escenario:

- a) El triunfo opositor.
- b) Que si el partido ganador no tiene la mayoría suficiente, entre en negociaciones con los partidos que estén en su oposición para modificar las reglas institucionales.

c) Que el partido ganador esté dispuesto a entrar a estas negociaciones.

d) Que entienda que su cometido podría ser transitorio.

e) Especial habilidad de los líderes del partido ganador y claridad en sus objetivos democratizadores.

Ventajas del escenario:

1) La rapidez con la que se podría hacer la modificación de las reglas políticas.

2) Un triunfo de un partido opositor podría aprovechar el desconcierto de los miembros del antiguo régimen y del resto de los partidos de la oposición para convencerlos de la perentoriedad para hacer la modificación de las reglas del juego político.

3) El escenario, en caso de realizarse, haría madurar a la totalidad de los actores políticos.

4) El carácter simbólico de un triunfo opositor haría fácil la tarea de los nuevos líderes en la construcción de las nuevas reglas y en la labor pedagógica que se tendría que desarrollar frente a todos los sectores de la sociedad para convencerlos de las ventajas de la democracia.

5) Haría creíble el proceso de reforma estructural de las instituciones. No se tendría la convicción social de que se trata de una reforma parcial para permitir seguir viviendo al antiguo régimen.

Las posibles desventajas del modelo serían las siguientes:

A) Dadas las características del régimen mexicano y lo inédito del triunfo opositor, no son impensables los brotes de violencia y de rechazo de los sectores duros del régimen.

B) La probabilidad de que los líderes ganadores no entendieran que el logro de la transición va más allá de su triunfo electoral.

C) La casi certeza de que los líderes ganadores de la oposición no tuvieran un plan o diseño de la transición y del marco institucional alternativo.

D) Los problemas derivados de la perentoriedad del plan o diseño institucional, tales como la incoherencia entre distintas propuestas constitucionales o jurídicas.

E) La probabilidad de que los sectores empresariales, en caso de que los ganadores fueran de centro-izquierda, dejaran de invertir en México y sacaran sus capitales del país. En este sentido, el escenario tendría características rupturistas, como ocurrió en Portugal en las primeras fases de su transición.

F) Las dificultades para dar garantías a los factores reales de poder, incluidos los Estados Unidos.

VI. EL ESCENARIO DE LA DETONACIÓN

Los hechos ocurridos en Chiapas a partir de los primeros minutos de 1994 han cimbrado a la sociedad mexicana y en especial al régimen político vigente. El escenario que nos brindan estos acontecimientos nos da la razón en cuanto a la inviabilidad del modelo del gradualismo y liberalización que se aplicó desde los años setenta, pero que en este sexenio se perfeccionó con el pacto entre el PRI y el PAN, y la supuesta marcha paulatina y local hacia la democratización general del régimen.

Estos hechos ponen también en evidencia la incapacidad del grupo reformador para desplazar a los duros e iniciar una transición por reforma pactada y desde arriba, como se explicó en el tercer escenario. El escenario del pacto opositor también queda excluido por la circunstancia chiapaneca, pues ésta viene a señalarles a los líderes opositores su inmadurez política para pactar entre sí y exigir del régimen modificaciones sustanciales a las reglas del juego político. El conflicto de Chiapas

coloca al escenario por evolución en el absurdo, y el del triunfo opositor es alcanzado por la realidad histórica.

El escenario que se inicia en Chiapas tiene características inéditas en la “teoría” de las transiciones, pues el inicio de la transición no ha consistido en un pacto entre partidos (reforma pactada), ni en un golpe dado por militares y apoyado por algún partido político (transición portuguesa), ni a consecuencia de la pérdida de una guerra (Grecia o Argentina), ni mediante un plan previo elaborado por la dictadura militar para después pactar su salida (Brasil). Se trata del inicio de una transición por un grupo insurgente que no intenta imponer su proyecto político por las armas a toda la nación, sino que pretende, además del justo cumplimiento de reivindicaciones sociales y económicas, una reforma política que conduzca a la democracia. El EZLN ha obligado al régimen no democrático a pactar con él sobre puntos de una agenda que comprenderá aspectos sociales, económicos, militares y políticos.

Si en el escenario nos desenvolvemos con optimismo podemos prever la negociación primero de la paz, y paralela o posteriormente la satisfacción de demandas sociales, económicas y militares para los chiapanecos y para México. El pacto sobre la democracia en un inicio será con los zapatistas y después o colateralmente con el resto de las fuerzas políticas; es decir, el EZLN es el catalizador que obliga al régimen y a los partidos opositores a comenzar negociaciones, lo que revela tanto la incapacidad de los reformistas para vencer a los duros del régimen como la inmadurez de la oposición para arrancarle al régimen modificaciones políticas de trascendencia. Un segmento de la sociedad civil, la población indígena de Chiapas, ha detonado la transición.

Las transiciones se caracterizan por su incertidumbre, y esa incertidumbre puede ser aprovechada por los duros para vencer. La transición es una cuestión de pugna entre fuerzas, y lo importante es saber quién conduce y dirige el proceso. En la reforma pactada, por lo menos en sus fases iniciales, el proceso es conducido por el régimen; en la ruptura la transición es dirigida por el ala radical de la oposición, y en las

retiradas las fuerzas están equilibradas. En esta transición quien ha iniciado y mantenido el control sobre el proceso es la oposición radical (EZLN) apoyada por los reformadores del régimen y de la oposición. ¿Serán los radicales de la oposición y los reformadores capaces de mantener las riendas del proceso? Los optimistas deseamos que así sea, porque sabemos de las consecuencias nefastas que tendría una involución para el proceso de democratización. Sin embargo, las transiciones no se resuelven a través de buenos deseos sino mediante la habilidad política, la capacidad para el entendimiento, y el reconocimiento a la buena fe entre las partes negociadoras.

Las ventajas de este escenario podemos enumerarlas así:

a) El rompimiento con el escenario del gradualismo producto del pacto PRI-PAN (pacto entre continuistas y aperturistas por utilizar la terminología de la transición española) y su sustitución por un escenario de detonación que en sus inicios tiene características semejantes a la ruptura, pero en todo caso se trata de una ruptura donde los reformadores tienen importante presencia.

b) El paso de la liberalización a un proceso de democratización.

c) El aceleramiento del proceso de transición.

d) La fuerza simbólica de la detonación que sirve para marcar el nuevo hito histórico de México.

Los obstáculos o riesgos del escenario son:

1) La posibilidad de una implosión; es decir, de cualquier acontecimiento que enturbiara el proceso de paz y la buena marcha del proceso, desde actos terroristas de ultraderecha hasta un golpe de Estado.

2) El triunfo de los continuistas y/o duros sobre los reformadores al interior del régimen.

3) La falta de habilidad de los negociadores del proceso de paz y de la transición que retarde en demasía los resultados.

4) El temor de los inversionistas nacionales y extranjeros, por falta de garantías de los reformadores, que provoque la salida de capitales y el retiro de las inversiones. Esquema que podría venir acompañado con devaluaciones y otros trastornos económicos y sociales.

5) La imposibilidad de llegar a acuerdos sustanciales antes del mes de agosto de 1994, lo que podría justificar la intervención y el control del proceso por los duros del régimen.

6) El desmoronamiento del régimen, si el proceso se prolonga, situación que sería aprovechada por los duros para dar un golpe de fuerza.

7) Las dificultades inherentes a este proceso en donde se tendrán que negociar al mismo tiempo aspectos sociales, económicos, militares, políticos, locales y nacionales. La "teoría" de las transiciones aconseja negociar preferentemente, de manera exclusiva, materias políticas al ser la transición una negociación sobre las reglas políticas. Sin embargo, por las características de este proceso, a la par que las reglas políticas tendrán que negociarse otras cuestiones, lo que hará más complicada la negociación.

8) La incomprendión de la oposición política por la forma y términos de la transición, o su malestar por el posible papel subordinado que podrían jugar.

9) La intervención de los Estados Unidos si el proceso fuera desbordado.

10) La ausencia, por razones de tiempo, de una adecuada articulación del tipo de Estado de derecho alternativo a ser propuesto y acordado entre los miembros de la negociación.

11) El que se crea, equivocadamente, que la transición es una cuestión de reforma a las leyes electorales y no una revisión del entramado institucional del país.

VII. EL ESCENARIO DEL DESMORONAMIENTO

El atentado contra Luis Donaldo Colosio generó un escenario de violencia y de posible descomposición del régimen. Sometió al país a la incertidumbre, y al PRI a una probable

desarticulación. De agravarse los aspectos negativos del escenario, se corre el riesgo de una involución política autoritaria, que en el mediano o largo plazos haría que el arribo a la democracia se tornara muy complicado. A nadie interesa un escenario así, salvo a los sectores más conservadores del régimen.