

III. EL SISTEMA POLÍTICO Y LA GOBERNABILIDAD MEXICANA

Lorenzo Meyer

El problema

Atul Kohli señala que tarde o temprano los países de la gran periferia del sistema mundial se convierten en entidades difíciles de gobernar (Kholi, 1990). Sin embargo, por un buen tiempo, México pareció ser una excepción a esta regla. Pese a su relativo atraso económico, la estabilidad y predictibilidad del proceso político mexicano posterior a la segunda guerra mundial, hicieron que el país fuera visto como el más gobernable de América Latina e incluso disfrutara en este campo de una situación superior a la de ciertos países europeos que, en la posguerra, mostraron problemas sustantivos en sus estructuras políticas que hicieron caer con una velocidad sorprendente a sus gobiernos y provocaron incertidumbre e ineficiencia en las tareas de gobierno, como fue el caso de la IV República en Francia o Italia, que ha tenido 45 gobiernos a partir de la formación de la República en 1946.

La notable gobernabilidad mexicana no pertenecía, desde luego, al género democrático, pero era real e incluso aparecía ante muchos observadores como ejemplar.¹ A partir de la conclusión de las reformas impulsadas por la Revolución mexicana al final de los

¹ Ejemplos de esta visión positiva de México hay varios, entre ellos Scott (1964).

años treinta, México contaba con una Presidencia fuerte y sin contrapesos, asentada en un gran partido de Estado —corporativo y con amplia base social—, un aparato estatal en expansión y con el control de los principales procesos económicos que hacían crecer al Producto Interno Bruto al doble de la tasa demográfica (6 por ciento anual); contaba, finalmente, con el tejido institucional necesario para canalizar y resolver, o al menos controlar, las principales demandas y conflictos de grupos, clases sociales y regiones (*Cfr.* Reyna, 1977, pp: 155-171). Así, al iniciarse la segunda mitad del siglo xx, la élite política mexicana, con la Presidencia como eje, parecía controlar sin aparente dificultad todos los hilos del juego político, incluida la oposición de izquierda y derecha que, cuando no estaba cooptada, vivía en la penumbra. El mundo externo avalaba y a veces aplaudía sin recato la naturaleza y comportamiento del régimen autoritario mexicano.²

Al aproximarse a su final el siglo xx, la solidez y legitimidad del sistema antes descrito empezaron a ser puestas en duda tanto dentro como fuera del país.³ En efecto, tras casi siete decenios de ejercer el poder un solo partido de manera ininterrumpida, México presentaba signos de estar entrando en una nueva etapa de su proceso político, donde la antigua gobernabilidad estaba disminuyendo como resultado del desgaste de sus estructuras, y donde la estabilidad política ya no podía darse por descontada. De no tomarse providencias para poner al día las instituciones estatales, la ingobernabilidad podría volver a sentar sus reales en México, tal y como había sucedido a lo largo de buena parte del siglo xix y durante el par de decenios que siguieron a la caída de la dictadura de Porfirio Díaz en

² El análisis macropolítico del sistema posrevolucionario mexicano en su etapa "clásica" se encuentra en González Casanova (1967).

³ Ejemplos de expresiones de esta duda son Aziz Nassif (1996), Ibarra (1996), y Oppenheimer (1996).

1910. Así, al comenzar el siglo xx México demandaba nuevos cauces institucionales para desahogar las demandas y conflictos sociales acumulados, se hacía necesaria una reforma efectiva del Estado y un ataque frontal a la creciente desigualdad social y a la corrupción, que al concluir cada administración parecía adquirir nuevas y mayores dimensiones.

El cambio de foco

En contra de lo que podría suponer un observador casual de los procesos políticos actuales, la preocupación por la gobernabilidad no nació como resultado de los crecientes y complejos problemas que siempre han enfrentado los países que conforman el largo, ancho y heterogéneo mundo de los países periféricos, sino que originalmente surgió como un tema prioritario en la agenda de la ciencia política de las grandes potencias occidentales y de Japón. La famosa Comisión Trilateral (CT), formada en 1973 por un grupo de ciudadanos influyentes de Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental y Japón, colocó en su lista de prioridades el enfrentar analítica y prácticamente el entonces creciente pesimismo en relación con las posibilidades de gobernabilidad de las democracias avanzadas, pues se les veía asediadas por problemas económicos —estancamiento, inflación, desajustes monetarios—, conflictos societales —movimientos de protesta, crítica de los círculos intelectuales, expansión de la contracultura—, y dificultades intrínsecas a la tarea de gobierno —el exceso de demandas sobre el aparato administrativo y la consecuente pérdida de legitimidad de la autoridad ante su incapacidad de respuesta.

La preocupación de la CT en torno al futuro de las democracias capitalistas, le llevó a patrocinar un estudio sobre el tema (*Cfr.* Crozier, Huntington y Watanuki, 1975.) Es justamente en ese trabajo donde se encuen-

tra uno de los primeros intentos de definición y análisis del fenómeno por la clásica vía de los indicadores: el crecimiento en el volumen y complejidad de las demandas sociales que enfrentaban los gobiernos democráticos y la dificultad de sus estructuras administrativas y políticas para procesarlas. Tras examinar la situación en sus respectivas regiones, Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki concluyeron que si bien el problema examinado era real, su gravedad era menor de la que se había supuesto y, por tanto, la viabilidad, por ingobernabilidad, de los sistemas políticos del capitalismo central, no estaba realmente en peligro. Con la intención de ser propositivo, el estudio de la Comisión Trilateral formuló una serie de recomendaciones para disminuir los síntomas de la ingobernabilidad —que se resumía como la erosión de la legitimidad de la autoridad estatal—, y éstas incluían: a) disminuir el exceso de demandas sobre los aparatos de gobierno, b) detener la desagregación o pulverización de los intereses, promoviendo su reagrupamiento alrededor de grandes objetivos comunes y c) combatir el retraimiento del interés público en materia de política exterior, ya que entonces la famosa amenaza soviética seguía siendo vista como una imponente realidad.

A la distancia, es claro que la preocupación de entonces por la gobernabilidad de los países ricos era producto de la crisis del llamado “Estado benefactor” —acuerdo histórico forjado entre la Gran Depresión de 1929 y el fin de la Segunda Guerra Mundial, entre los intereses antagónicos de clase en los países de capitalismo avanzado, y en cierta medida también en los periféricos— y prolegómeno a su desmantelamiento parcial a partir del triunfo de sus adversarios conservadores en Inglaterra (Margaret Thatcher en 1979) y Estados Unidos (Ronald Reagan, 1981).

Esa supuesta crisis de gobernabilidad en las economías capitalistas más avanzadas acabó por servir

de justificación para llevar a cabo la sustitución del viejo “Estado benefactor” —interventor, según sus críticos— por el nuevo “Estado reducido”. Una ideología antiestatista y favorable a la revaluación y expansión de la empresa privada, señaló que la fórmula neoliberal —centralidad del mercado en la asignación de recursos, abolición del proteccionismo y globalización y privatización de la empresa pública— era la única vía para evitar la parálisis y colapso de los sistemas políticos del capitalismo democrático, trabados por una inundación de demandas y responsabilidades —exceso de subsidios y programas de asistencia social— y por la necesidad de obtener mayores recursos para hacer frente a su conflicto global con el bloque socialista.

En los años ochenta, los críticos del Estado omnipotente —y ante la realidad de los crecientes déficit fiscales y el burocratismo— se propusieron dejar en las fuerzas impersonales del mercado la respuesta de fondo y de largo plazo a una buena parte de las exigencias sociales de empleo, salud, educación, servicios públicos, pensiones, etc. Al concluir la década de los ochenta, todo indicaba que la crisis económica del capitalismo avanzado —en buena medida producto del aumento en los precios mundiales del petróleo— había sido superada, lo mismo que los problemas creados dentro de Estados Unidos por la invariable guerra en Vietnam. Justamente entonces, la URSS entró de lleno en su crisis final tras el fallido esfuerzo de ponerla al día por la vía del glasnost y la perestroika de Mijaíl Gorbachov. En esas circunstancias, el temor de la ingobernabilidad en los países capitalistas centrales perdió importancia, aunque los problemas sociales se siguieron agravando: el desempleo en ciertos sectores se volvió estructural, la inequidad en la distribución del ingreso aumentó, y los niveles de vida de las clases pobres experimentaron una baja relativa y a veces absoluta. El pesimismo inicial de las élites en los países del capitalismo central se convirtió en euforia cuan-

do en diciembre de 1991 la URSS y su imperio de la Europa del Este simplemente desaparecieron de manera súbita e incruenta. Para los ganadores, y ante la existencia de un solo paradigma —el capitalista—, la historia, al darles la razón, simplemente había llegado a su fin (Fukuyama, 1992). Fue entonces cuando el temor a la ingobernabilidad se mudó del norte próspero y políticamente victorioso a la antigua Europa del Este, Asia, África y América Latina. Fue así como el tema de la gobernabilidad dejó a la *cr* y reapareció, en los noventa, en la agenda del Club de Roma (Dror, 1996).

La llamada “tercera ola de la democracia” (Huntington 1991) ésa que se inició con la “Revolución de los claveles” en Portugal en 1974, se extendió con notable rapidez por muchas áreas del mundo subdesarrollado, en particular en América Latina. Pero estas tendencias democratizadoras se dieron en un ambiente difícil, de crisis profunda del modelo económico adoptado durante la Segunda Guerra Mundial —estatismo e industrialización protegida e ineficiente—, lo que dio por resultado que el tema de la gobernabilidad se acomodara en el centro de la agenda política latinoamericana.

La implantación o recuperación de la democracia latinoamericana tuvo lugar en condiciones muy difíciles, pues las dificultades propias de la apertura de los mercados protegidos, la privatización y el desmantelamiento acelerados del “Estado benefactor subdesarrollado”, coincidieron con la globalización y la reconversión de las economías, lo que desembocó con frecuencia en una caída de la tasa de crecimiento, inflación, disminución de los programas de salud, cierre masivo de empresas ineficientes, desempleo y expansión de la economía informal. Es en este contexto que debe verse el problema mexicano de fin de siglo. Se trata de los efectos de la coincidencia de una transformación acelerada y accidentada de modelo económico disfuncional dentro de una estructu-

ra política que, por haber retrasado mucho su cambio, empezó a manifestar su obsolescencia.⁴

El problema de la definición

Para poder profundizar en la discusión en torno al tema de la gobernabilidad en el caso concreto de México es necesario intentar la definición del concepto. Como la mayoría de los términos empleados por la ciencia política, el de gobernabilidad —cuyo contenido es tan antiguo como la política misma pero su acuñación es relativamente reciente— no tiene una definición clara ni universalmente aceptada. Manuel Alcántara lo presenta como “el conjunto de condiciones de carácter medio ambiental, favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste” (Alcántara, 1992: 20). Angel Flisfisch, por su parte, explica el concepto como el “desempeño gubernamental a través del tiempo”.⁵ No es muy distinta la posición de Yehezkel Dror: gobernabilidad es la capacidad de gobernar de los gobiernos nacionales y continentales, de los protogobiernos globales y de las instituciones paralelas de gobierno” (Dror, 1996:35). En estos casos, la gobernabilidad de una sociedad depende de la capacidad de la maquinaria gubernamental —autoridades políticas y burocracias— para producir y ejecutar las decisiones políticas con que se pretende hacer frente a las demandas y problemas de los gobernados así como de los efectos de los cambios del entorno nacional e internacional. La eficacia gubernamental es, pues, la esencia de la gobernabilidad.

Michael Coppedge, al examinar el caso de Venezuela, considera que la gobernabilidad es una situación de grado, que existe sólo “en la medida en que la

⁴ Las razones y efectos de la posposición del cambio político mexicano en los años ochenta y noventa, se encuentran bien resumidas en Alcántara (1992).

⁵ Citado por Dieter Nohlen (1992:5)

relación entre los actores (políticos) estratégicos logra arreglos que son estables y mutuamente aceptables". Desde esta óptica, el concepto de actor estratégico va más allá del gobierno y su burocracia y se define de manera más bien negativa: "intereses organizados con control suficiente sobre recursos de poder —medios de producción, seguidores, aparato burocrático, fuerza armada, autoridad moral o ideas e información— como para producir disturbios en el orden público o en el desarrollo económico". (Coppedge, 1994:40). Kholi, el autor citado al inicio del trabajo, también va más allá de la maquinaria gubernamental para abordar el tema y prefiere una definición por la vía indirecta de tres indicadores para medir el grado de gobernabilidad de cualquier sociedad: 1) ausencia o presencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas, 2) efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental y 3) capacidad o incapacidad del sistema político para enfrentar el conflicto sin recurrir a la violencia. (Kholi, 1990: 23).

El caso mexicano

Gobernabilidad y legitimidad parecieran estar íntima y positivamente asociadas, así como sus opuestos: ilegitimidad e ingobernabilidad. Un alto grado de legitimidad permite a un gobierno mantener su aceptación y efectividad aunque haya turbulencias en su entorno nacional e internacional e incluso si hay fallas en algunas de las respuestas administrativas a las demandas de actores sociales significativos. Desafortunadamente, una de las características del proceso político mexicano del último cuarto de siglo, es justamente la pérdida paulatina pero sostenida de la legitimidad del sistema político, y que se ha acelerado al aproximarse el fin del siglo.⁶

⁶ Una discusión sobre los temas que han hecho perder legitimidad al viejo sistema político mexicano, se encuentra en dos de mis colecciones de ensayos (Meyer, 1992 y 1995).

Desde que se institucionalizó el régimen de la Revolución mexicana al final de los años treinta hasta 1968, el mexicano se consideró, y con razón, como uno de los sistemas políticos más estables e institucionalizados de la América Latina y del mundo periférico en general. Sin embargo, a partir de la violenta solución al conflicto entre la autoridad presidencial y el llamado movimiento estudiantil de ese año definitorio, el arreglo institucional mexicano entró en un lento pero sostenido proceso de disfuncionalidad, de decadencia, y a mediados de los noventa presentaba, entre otros, signos claros de ingobernabilidad.⁷

Las coaliciones

Si tomamos los indicadores surgidos por Kholi y los aplicamos al caso mexicano, entonces se puede empezar a comprender mejor las dimensiones del problema al que se enfrentan el gobierno y la sociedad mexicanas en la actualidad. Empecemos por examinar la evolución de la gran coalición política que en su origen sirvió de sólida base al régimen. Por mucho tiempo, el gran partido de Estado que es el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue un cimiento más que suficiente para sostener a una de las Presidencias más poderosas, en términos relativos, del mundo. En sí misma, la Presidencia mexicana resumía prácticamente todas las instancias importantes de toma de decisiones y tareas de gobierno: las propias del Poder Ejecutivo, desde luego, pero gracias a sus poderes metaconstitucionales y anticonstitucionales, también las sustantivas de los poderes Legislativo y Judicial así como las de los gobiernos locales: estatales y mu-

⁷ Una visión de la naturaleza del sistema político mexicano posrevolucionario y del cambio que sufrieron sus variables centrales a partir del final de los años sesenta, se puede encontrar en Aguilar Camín y Meyer (1989).

nicipales, además de tener en sus manos los hilos centrales del desarrollo económico y social.⁸

El partido de Estado mexicano posterior a 1940 puede entenderse como una gran coalición, producto de la política de masas de la Revolución mexicana en general y del cardenismo en particular, donde estaban representadas casi todas las fuerzas sociales organizadas importantes: campesinos, pequeños propietarios y pequeños empresarios, obreros y trabajadores sindicalizados en general, la burocracia estatal, organizaciones de profesionales y, por un tiempo, el ejército mismo. Fuera del partido, pero igualmente sujeto a la disciplina presidencial, estaba el gran capital industrial, comercial y financiero —también organizado corporativamente—, cuya fortuna dependía menos del mercado y más de una buena relación con la élite política. Fuera del entramado de los sectores que formaban el partido de Estado, el ejército y las organizaciones empresariales, había pocos actores políticos: la Iglesia católica —derrotada en la guerra cristera de 1916-1929—, los pequeños partidos de oposición —algunos de ellos criaturas del propio gobierno—, unas cuantas organizaciones disidentes con bases sociales muy limitadas y vigiladas por los sistemas de seguridad del Estado, y que finalmente poco significaban en términos de capacidad de movilización.

El cemento de la gran coalición interclasista centrada en la Presidencia mexicana fue una economía en constante expansión desde la Segunda Guerra Mundial y que dotó al gobierno con los recursos materiales necesarios para permitirle dar respuesta, parcial pero suficiente, a las demandas contradictorias de sus miembros. Sin embargo, a partir de 1973, el dinamismo de esa economía basada en la sustitución de importaciones dentro de un mercado relativamente pequeño

⁸ Sobre la naturaleza de esta Presidencia, véase, entre otros, a Cosío Villegas (1972), Carpizo (1978) y Calderón (1972).

se empezó a perder como resultado de un déficit sistemático y creciente en el intercambio con el exterior. Para 1982, una profunda crisis económica sentó sus reales en México y a partir de 1985 se inició el desmantelamiento del viejo modelo económico y su sustitución por otro, impulsado por las economías centrales —básicamente Estados Unidos— y sus organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial: el modelo neoliberal. Pero esa nueva economía que se pretendía implantar en México tenía requisitos muy estrictos que limitaron el gasto público, forzaron a la privatización de una parte del sector paraestatal y exigieron el desmantelamiento del proteccionismo (Crespo, 1992). Todas estas medidas resultaron altamente disfuncionales para el mantenimiento de la vieja coalición posrevolucionaria. El partido de Estado perdió capacidad de gestión —su verdadera fuente de legitimidad, puesto que las elecciones eran una mera formalidad— y el costo de la reforma económica recayó básicamente sobre la mayoría de la población —las clases populares y la clase media— en tanto que el beneficio se concentró aún más que en el pasado en un puñado de empresas y familias que pronto entraron en las listas de los mil millonarios de *Forbes*.⁹ Un simple indicador de una situación muy compleja lo constituyen las últimas cifras sobre distribución del ingreso disponible (1994): mientras el 50 por ciento de los hogares que están al fondo de la pirámide social debieron sobrevivir con el 16.2 por ciento de los ingresos disponibles, el 10 por ciento que está en la parte superior, recibió más del doble: el 41.2 por ciento de ese ingreso (INEGI, 1996).

En estas condiciones, el apoyo social al presidencialismo y al régimen autoritario mexicanos perdió fuerza: el fin de la reforma agraria, la inutilidad del

⁹ La última lista de las 15 familias mexicanas con activos de mil o más millones de dólares está en *Forbes*, 15 de julio de 1996, pp. 184-186.

sindicalismo para defender el valor real de los salarios, la indefensión de la micro, pequeña y mediana empresa ante el cambio de modelo económico y la competencia externa dieron como resultado un descontento creciente que se tradujo a partir de 1983 en elecciones realmente competidas pero con resultados sin credibilidad.¹⁰ La fuente de legitimidad pragmática del presidencialismo fuerte se secó sin que brotara una nueva del único sitio de donde podía surgir: de un sistema electoral renovado por una auténtica reforma política que eliminara tanto el fraude tradicional como la sistemática falta de equidad en la lucha entre la oposición y el partido de Estado.¹¹ Al iniciarse la segunda mitad de los años noventa era obvio, para cualquier observador de la escena mexicana, que su gobierno y su régimen actuaban en medio de un creciente déficit de legitimidad, y así lo mostraban las encuestas de opinión pública.¹²

La debilidad de la coalición posrevolucionaria quedó de manifiesto en 1987, cuando un grupo de priístas encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas —ex gobernador de Michoacán, identificado con el legado nacionalista y populista de su padre, el ex presidente Lázaro Cárdenas— y por Porfirio Muñoz Ledo —ex secretario de Estado y ex presidente del PRI— abandonaron el partido de Estado e iniciaron una difícil pero finalmente exitosa construcción de una coalición opositora (Ga-

¹⁰ Sobre estos temas véanse los siguientes estudios aparecidos en *Foro Internacional*, vol. xxvi, núm. 1-2, (enero-junio, 1996): Carlos Alba Vega, "Los empresarios y el Estado durante el salinismo"; Ilán Bizberg, "Reestructuración productiva y transformación del modelo de relaciones industriales"; José Luis Méndez, "¿Del Estado propietario al Estado promotor? La política hacia la micro, pequeña y mediana industria en México, 1988-1994"; Arturo Alvarado, "Entre la reforma y la rebelión: el campo durante el salinismo".

¹¹ La naturaleza de las elecciones sin contenido que caracterizaron a México durante casi todo el siglo xx está bien examinada en Molinar Horcasitas (1991).

¹² Al respecto véase (Meyer, 1996).

rrido, 1993). En las elecciones presidenciales de 1988, el neocardenismo posiblemente derrotó al gobierno y a su candidato, Carlos Salinas, que finalmente se impuso sobre sus rivales, aunque para ello debió recurrir a un fraude tan abierto que las encuestas mostraron que el 76 por ciento de la población no creyó en el resultado oficial (Montaño y Lund 1990:3).

Tras la insurgencia electoral de 1988, el férreo control tradicional del presidente sobre el proceso político en general se empezó a debilitar. La Presidencia sin límites se vio obligada a reconocer varios triunfos electorales del centro derecha (PAN), para tener así su apoyo en momentos críticos, en particular para modificar el marco constitucional y hacerlo más acorde a las necesidades de la economía de mercado (Gil Villegas, 1996). Fue así que la oposición logró sus primeras gobernaturas en el siglo, y aunque la Presidencia pudo contener al neocardenismo mediante el uso al fondo de sus instrumentos autoritarios, ya le resultó imposible hacer lo que sí había hecho con otras disidencias similares en 1929, 1940, 1946 y 1952: destruirlo.

Para 1988, y de nuevo en 1994, y en contra de su tradición, el PRI debió conformarse con recibir oficialmente apenas la mitad de los votos, y vivir bajo la amenaza de que una oposición creciente le pudiera arrebatarse al presidente una pieza clave de su red de poder: el control de la mayoría en el Congreso. Fue por ello, para neutralizar esa posibilidad, que bajo Carlos Salinas la Presidencia reestructuró la coalición histórica del régimen e introdujo a un viejo actor político que había permanecido más de un siglo en las márgenes del sistema político: la Iglesia católica. Por la misma razón, redefinió el concepto de interés nacional y en vez de insistir en mantener la independencia económica relativa frente a Estados Unidos se decidió por la integración y en 1993 firmó con Canadá y Estados Unidos un Tratado de Libre Comercio. Finalmente, una parte de los recursos obtenidos de la

privatización de las empresas estatales se emplearon en la construcción de un gran programa denominado Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) para responder de inmediato a ciertas demandas de los sectores populares —construcción de infraestructura urbana, escuelas, clínicas, becas, etc.— sin incurrir en déficit fiscal y evitar en 1991 y 1994 el voto de castigo que se dio en 1988 (Dresser, 1991).

En 1993, la nueva coalición construida alrededor de la Presidencia incluía: al viejo partido de Estado (PRI) que, pese a su debilitamiento, aún era el mayor aparato electoral, un acuerdo básico con la oposición de centro derecha (PAN), a la Iglesia católica, al gran capital nacional e internacional beneficiado por la política de privatizaciones e integración al gran mercado de la América del Norte, a los sectores populares beneficiados por el Pronasol. Sin embargo, ya estaba fuera de la coalición una parte de la que fue la izquierda del PRI, ahora unida a la izquierda histórica —el antiguo partido comunista y otros partidos y grupos socialistas—, una buena parte de la clase media afectada por la crisis económica, y de los campesinos a los cuales ya se les había cerrado la posibilidad de acceder a la tierra por la vía de una reforma agraria que había sido cancelada. Además, los aparatos tradicionales del priísmo, los populistas, estaban a disgusto e intranquilos, pues la joven tecnocracia encabezada por Salinas los había desplazado de los puestos de mando importantes y su futuro era dudoso, por decir lo menos.¹³

En 1994 la nueva coalición mostró su fragilidad cuando su candidato presidencial —el del PRI, designado por Salinas y que había preparado cuidadosamente su ascenso al poder—, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado sin que se pudiera aclarar el móvil. Descarrilada por primera vez desde 1928 la

¹³ Las contradicciones entre los aparatos tradicionales del PRI y la nueva tecnocracia se pueden ver en Centeno (1994).

maquinaria oficial de la sucesión presidencial, sobrevino un segundo asesinato del mismo estilo: el del secretario del partido de Estado: José Francisco Ruiz Massieu. La sospecha de que los asesinatos eran indicadores de una intensa lucha al interior del PRI se generalizó. Un candidato presidencial del PRI improvisado, Ernesto Zedillo, logró el triunfo con el 50 por ciento del voto, pero ello significó una caída de más del 10 por ciento respecto del voto para el PRI en 1991 a pesar de que el candidato oficial contó con recursos extraordinariamente superiores a los de la oposición.

El nuevo gobierno se estrenó con una rebelión indígena en el sur del país y a partir de la última semana de diciembre, con una crisis económica que haría caer el Producto Interno Bruto (PIB) 7 por ciento. Para 1996, el Pronasol estaba agotado, los viejos cuadros del PRI habían acabado con los ánimos reformistas de Zedillo, y al finalizar el año la relación entre la Presidencia y el PAN que tan bien funcionó con Salinas había hecho crisis, el PRD y el neocardenismo resurgían de las cenizas y la Iglesia católica ponía una cierta distancia frente al gobierno. Un observador externo se preguntó entonces si México no se encontraba ya en la frontera del caos (Oppenheimer, 1996).

La efectividad

El segundo grupo de variables que Kohli propone para determinar el estado de la gobernabilidad es la efectividad del aparato de gobierno, efectividad que debe de medirse según la propia agenda gubernamental. En el México posrevolucionario, y siempre según el discurso oficial, dos fueron las grandes metas del proceso político: el desarrollo económico y la justicia social. Después de las grandes reformas sociales del periodo presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1940), a la segunda se le hizo depender del éxito del primero: la prioridad era la creación de la riqueza, más tarde ven-

dría su redistribución. Desafortunadamente, esa última fase del proceso nunca llegó.

Entre 1945 y 1976 el crecimiento anual promedio del Producto Interno Bruto (PIB) fue del 6 por ciento, con lo cual las autoridades pudieron sostener un discurso optimista, que subrayaba su éxito en la promoción del crecimiento de la economía y soslayaba el enorme costo humano y ecológico que implicaba. Sin embargo, a raíz de la devaluación de 1976 el crecimiento histórico del PIB se detuvo y aunque la reconversión de México en país exportador de petróleo en 1978 detuvo esta caída, la crisis volvió a estallar muy pronto, y con más fuerza, como resultado de la caída espectacular del precio mundial de los hidrocarburos en 1981. Y aunque en 1984 el PIB volvió a crecer, ya lo hizo a tasas muy bajas; en 1993 se estancó y en 1986 y 1995 incluso volvió a retroceder. En cualquier caso, el promedio de crecimiento del PIB de 1982 a 1996 fue de apenas 3 por ciento, lo que simplemente mantuvo el crecimiento económico a la par del demográfico y, por tanto, México dejó de crecer y el problema social se agudizó.¹⁴

Por lo que a justicia social se refiere, en los años ochenta y noventa el problema central resultó ser tanto la desigual distribución de la riqueza como la incapacidad de la economía para generar los empleos adecuados que demanda el ingreso de poco más de un millón de jóvenes, anualmente, al mercado laboral. Es verdad que las cifras oficiales de desempleo abierto resultaron ser relativamente bajas —5.9 por ciento en 1996, por ejemplo— pero también lo es que eran poco creíbles, pues la definición de persona empleada es aquella que trabaja apenas unas cuantas horas al mes. Oficialmente, el subempleo llegaba a mediados de los años noventa al 26 por ciento de la

¹⁴ Para 1996 se tomó un crecimiento estimado del PIB para el primer semestre de 4.4 por ciento.

fuerza de trabajo, pero otros cálculos lo ponían más alto, sobre todo en el sector rural, donde rebasaba el 50 por ciento (Banco de México 1996: 292)¹⁵. Por lo que respecta al salario medio real, en 1995 era igual al de 25 años atrás: un cuarto de siglo perdido en este renglón.¹⁶ En 1996, se calculaba que el sector que vivía en la pobreza extrema ascendía a 22 millones de mexicanos: una cuarta parte de la población.¹⁷ El bienestar de la mayoría de los mexicanos había disminuido y las expectativas no eran buenas, pues en la nueva economía la reanudación del crecimiento no aseguraba la recuperación de los empleos perdidos.

La eficiencia gubernamental se puede y se debe medir también en campos distintos del económico, como son los muy tradicionales de la justicia y de la protección física del ciudadano. Coincidiendo con los problemas económicos, y en parte relacionado con ellos, México experimentó un aumento considerable de la criminalidad, lo mismo aquella relacionada con el narcotráfico y otros aspectos del crimen organizado que la delincuencia común. Los asaltos bancarios, un fenómeno raro antes de los años ochenta, se generalizaron y si en 1993 sumaron 131, para 1995 llegaron a 401.¹⁸ En 1995 se reportaron en México 1 500 secuestros, medio millar más que en Brasil a pesar de tener la mitad de la población. De acuerdo con datos y cifras de la Secretaría de Gobernación, en la segunda mitad de los noventa siete de cada diez ciudadanos consideraban que la inseguridad era el problema central de la vida en común en México, y los datos los avalaban: de 1980 a 1994 el índice de delitos del fuero

¹⁵ Los cálculos de subempleo rural corresponden a Barry (1992: 132).

¹⁶ Cálculo hecho a partir de los indicadores del Banco de México, *La Jornada*, 31 de julio de 1996.

¹⁷ *The New York Times*, 20 de julio de 1996.

¹⁸ *Reforma*, 25 junio de 1996.

común se duplicó y los de fuero federal se cuadruplicó.¹⁹ Por otro lado, la ineficiencia de la policía alcanzó niveles de escándalo: en la ciudad de México, en 1995, únicamente el 2.5 por ciento de los delitos denunciados —que fueron sólo una parte de los cometidos— tuvieron una solución formal, el 97.5 por ciento quedaron impunes.²⁰

Si en materia de seguridad el crimen había rebasado la capacidad de respuesta del Estado, en materia de justicia la situación no estaba mejor. El alto grado de corrupción del aparato burocrático y de justicia había hecho que en este campo simplemente se hubiera perdido la credibilidad —y la legitimidad— de la autoridad. Un estudio hecho a fines de 1982, justo cuando la crisis económica apenas se iniciaba, mostró que casi la mitad de la población —46.7 por ciento— tenía poca o ninguna confianza en el sistema legal mexicano (Hernández y Narro 1987: 110). De acuerdo con una encuesta hecha cuatro años más tarde, el 78 por ciento de quienes respondieron afirmaron que el soborno era necesario para resolver cualquier asunto ante las instancias públicas (Morris, 1992: 127). Al año siguiente, otra encuesta mostró que el 78 por ciento de los que respondieron consideraban que la deshonestidad era una característica de la autoridad (Alducin 1991: 188). En 1997, el 80 por ciento de quienes respondieron a un cuestionario dado a una muestra representativa de la población, aceptaron que en la mayoría de los procesos judiciales era la misma autoridad la que violaba la ley.²¹ En la medida en que en los últimos tiempos han salido a la luz mayores escándalos políticos —particularmente el fracaso de las instituciones para esclarecer el asesinato del candidato presidencial del partido de

¹⁹ *La Jornada*, 8 de marzo de 1996.

²⁰ Cifras tomadas de Rafael Ruiz Harrel, *La Jornada*, 22 de enero, 1997.

²¹ *Reforma*, 10 de febrero de 1997.

Estado en 1994— y de corrupción en gran escala —en particular el tráfico de influencias del hermano del ex presidente Carlos Salinas— la confianza del público en sus autoridades continúa disminuyendo.

Violencia

El tercer y último indicador de gobernabilidad propuesto por Kholi es el de la violencia como instrumento de la política. En el origen del régimen político del México del siglo xx, está un gran acto de violencia: la Revolución mexicana, la guerra civil que tuvo lugar entre 1910 y 1920. Sin embargo, a partir de los años treinta, esa violencia, que ya parecía endémica, fue disminuyendo. La aparición en 1929 del partido de Estado, fue precisamente la culminación de un esfuerzo por institucionalizar y pacificar el proceso político más peligroso y origen de violentas rupturas dentro de la nueva élite: la transferencia, al interior del poder presidencial. El intento fue un éxito espectacular y la política fue asunto de negociación y no de balas. Sin embargo, en marzo de 1994 el asesinato del candidato presidencial del PRI y seguro ganador del proceso electoral rompió al más alto nivel el largo periodo de política pacífica. Meses más tarde, otro asesinato, el del secretario general del PRI, simplemente confirmó el hecho de que la violencia política había vuelto por sus fueros dentro de la élite política mexicana.

Fuera de la cúpula, en los niveles bajos, la violencia política nunca desapareció del todo. Para 1996, el adversario principal del gobierno y su partido, el PRD, había visto caer asesinados a más de cuatrocientos de sus militantes. Asesinatos colectivos de perredistas como el que ocurrió en Aguas Blancas, Guerrero, en 1995 —17 muertos— fueron prueba clara de que la violencia política en México retomaba fuerza y se mezclaba con el aumento de la violencia social.

A diferencia de otros autoritarismos, el mexicano nunca buscó en la represión y en la violencia su principal instrumento de control, sino en lo opuesto: en la cooptación (Anderson y Cockcroft, 1969: 366-389). Sin embargo, el desafío estudiantil a la autoridad presidencial de 1968 fue respondido no con una apertura sino con una masacre a plena luz y en el centro de la capital. A raíz de, y como respuesta a esa decisión gubernamental, los años setenta vieron el surgimiento de guerrillas rurales y urbanas y de una "guerra sucia" sólo distinta a la que ya existía en otros países latinoamericanos por los números de las víctimas, mas no por sus métodos y objetivos.²²

El 1 de enero de 1994, y como respuesta explícita a la cerrazón política del régimen —las elecciones sin credibilidad— y a su política social de marginación, hizo su dramática aparición en el panorama político mexicano, en el sureño estado de Chiapas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), compuesto básicamente de miembros de las comunidades indígenas de la región. La rebelión chiapaneca recibió el rechazo del gobierno y los sectores conservadores pero también un apoyo abierto y masivo de otra parte de la opinión pública, cosa que no había sucedido con las guerrillas anteriores, las de los años sesenta y setenta. A mediados de 1996, mientras el gobierno y el EZLN negociaban sin éxito los términos de una paz, surgió una segunda fuerza insurgente en el estado de Guerrero —el Ejército Popular Revolucionario (EPR)— pero con ramificaciones en otros estados; se trató de una coalición de fuerzas de izquierda radical con orígenes en los años sesenta. La reacción frente a la insurgencia ha sido la creciente presencia del ejército en el centro y sur del país, con el consiguiente aumento en la impor-

²² Un buen ejemplo de los métodos brutales empleados por el gobierno para hacer frente al desafío armado se encuentra en la obra de Montemayor (1991).

tancia política de las fuerzas armadas, hasta hacía poco un actor político muy secundario.²³

Finalmente, desde los años ochenta cobró importancia en México, como resultado de factores externos y de la debilidad del aparato policiaco, un actor económico con implicaciones políticas, particularmente violento y de muy difícil erradicación: el narcotráfico. Los traficantes de drogas operaban en México desde principio del siglo, pero fue en los años ochenta cuando sus operaciones aumentaron en importancia al punto de lograr penetrar hasta el corazón mismo del aparato de inteligencia del Estado: la Dirección Federal de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, que debió ser desmantelada en 1985 para acabar con el enemigo interno. En 1997 el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas también tuvo que ser destruido por haber sido penetrado completamente por el narcotráfico, a pesar de estar en manos de militares de carrera. En fin, no se descartaba la posibilidad de que el nunca resuelto asesinato en 1994 del candidato presidencial del partido de Estado, Luis Donald Colosio, también hubiera sido obra de los carteles de la droga. En cualquier caso, el narcotráfico hizo más difícil la tarea de gobernar a la sociedad mexicana y mezcló la tarea de gobierno con la corrupción en gran escala y la violencia.

El problema por resolver

Los indicadores presentados permiten concluir que hay en México un aumento en el grado de ingobernabilidad,

²³ La bibliografía sobre el EZLN es ya numerosa, una buena parte de los comunicados de los rebeldes han sido publicados bajo el título *EZLN; La palabra de los armados de verdad y fuego*, 3 vols. (México: Fuenteovejuna, 1994-1995); una buena cantidad de información sobre el EZLN, sobre su origen y evolución, se encuentra en Tello Díaz (1995). Para un análisis del EPR hay que recurrir a las fuentes hemerográficas, como el suplemento "Enfoque" del diario *Reforma* del 8 de septiembre de 1996, pues aún no se ha intentado un estudio sistemático y a fondo de esta fuerza.

cuyo punto de partida se puede rastrear al inicio del último cuarto de siglo, cuando la creciente pluralidad social chocó con el autoritarismo presidencial, con la corrupción de un sistema basado en un partido de Estado y con la ausencia de mecanismos institucionales efectivos para llamar a cuentas a los cerrados grupos que controlan los aparatos administrativos y de gobierno. Ese problema inicial se complicó más tarde con la creciente ineficacia de un modelo económico estatista, protegido de la competencia e ineficiente, y cuya crisis final tuvo lugar en los años ochenta.

A la exclusión política propia de todo modelo autoritario se sumó después la exclusión social del nuevo modelo económico impuesto a partir de 1985: el de mercado, globalizador o neoliberal. Si la primera exclusión había afectado principalmente a sectores medios que exigían un pluralismo real, la segunda ha impactado en millones de mexicanos, particular pero no exclusivamente, pertenecientes a los sectores medios. Combinadas la crisis política con la económica, el resultado fue una creciente inviabilidad del régimen que nació a inicios de siglo de la Revolución mexicana. La transición de un autoritarismo caduco e inviable a un régimen nuevo, plural y democrático, puede muy bien ser el inicio de una recuperación de la gobernabilidad, al darle a la sociedad mejores instrumentos para formular y procesar sus demandas, y al otorgarle a la autoridad una legitimidad de la que ha carecido ya por un buen tiempo. Desde luego, el cambio político por sí mismo no resolvería el problema social, ése requerirá también de muchos cambios en el paradigma económico cuya formulación precisa aún está por hacerse.²⁴

Si en los años setenta se pensó que la ingobernabilidad amenazaba sobre todo a los países democráti-

²⁴ Para el caso mexicano, una aproximación a lo que debería ser la economía de la gobernabilidad se encuentra en Schettino (1996).

cos y capitalistas más desarrollados, en los años noventa es claro que el fenómeno es más bien una característica del subdesarrollo. En el caso mexicano, el aumento en los indicadores de ingobernabilidad está asociado tanto a las deficiencias estructurales de su economía como a las insuficiencias de unas instituciones políticas autoritarias que, justamente por el éxito que tuvieron al nacer como resultado de un gran movimiento social a principios del siglo, más tarde se negaron a cambiar y a modernizarse al punto que se hicieron obsoletas por la enorme dinámica de la sociedad a la que gobernaban.

A la sociedad mexicana de fin del siglo xx le urge dejar atrás un régimen que ya resulta muy disfuncional para encarar los retos que le presenta su demografía, los conflictos sociales acumulados y la globalización de su economía por la vía del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El cambio político puede ser la vía más rápida para lograr la renovación de la legitimidad de las instituciones y el liderazgo políticos. Sin embargo, la sorda pero efectiva resistencia a perder sus privilegios, de una clase política cuyo partido ha monopolizado el poder por más de dos tercios del siglo, ha retrasado innecesariamente la modernización de los procesos políticos. Algunas de las complicaciones ya producidas por esa lentitud e insuficiencia en el cambio son de tal magnitud que incluso si la cada vez más fuerte acción de la sociedad consiguiera acelerar el tiempo político, se requerirá mucho tiempo y voluntad por parte de esa sociedad para reconstruir el grado de gobernabilidad —de confianza en, y capacidad de, las instituciones y los gobernantes— que alguna vez existió en México.

Bibliografía

- 1989 AGUILAR CAMÍN, HÉCTOR Y LORENZO MEYER, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México.
- 1996 ALBA VEGA, CARLOS, "Los empresarios durante el salinismo", en *Foro Internacional*, vol. 36, Núm. 1-2, enero-julio, México.
- 1992 ALCÁNTARA, MANUEL, "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en *Cambio político y gobernabilidad*, Moreno Huerta, Mauricio (coord.), Colegio Nacional de Ciencias Políticas, México.
- 1991 ALDUCIN ABITIA, ENRIQUE, *Los valores de los mexicanos*, T. II, Fomento Cultural Banamex, México.
- 1996 ALVARADO, ARTURO, "Entre la reforma y la rebelión: el campo durante el salinismo", en *Foro Internacional*, vol. 36, Núm. 1-2, enero-julio, México.
- 1969 ANDERSON, BO Y JAMES COCKCROFT, "Control and Cooptation in Mexican Politics", en Josué de Castro y John Gerassi (eds.), *Latin American Radicalism: A Documentary Report of Left and Nationalist Movements*, Random House, Nueva York.
- 1996 AZIZ NASSIF, ALBERTO, *México: una agenda para fin de siglo*, La Jornada Ediciones, México.
- 1996 BANCO DE MÉXICO, *The Mexican Economy 1996*, México.
- 1992 BARRY, TOM (ed.), *Mexico a Country Guide*, The Inter-Hemispheric Education Resource Center, Albuquerque.
- 1996 BIZBERG, ILÁN, "Reestructuración productiva y transformación del modelo de relaciones industriales", en *Foro Internacional*, vol. 36, Núm. 1-2, enero-julio, México.
- 1972 CALDERÓN, JOSÉ MARÍA, *Génesis del presidencialismo en México*, Ed. El Caballito, México.
- 1978 CARPIZO, JORGE, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México.
- 1994 CENTENO, MIGUEL ÁNGEL, *Democracy Within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, Pennsylvania State University, University Park.
- 1994 COPPEDGE, MICHAEL, "Prospects for Democratic Governability in Venezuela", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Núm. 36.

- 1972 COSÍO VILLEGAS, DANIEL, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México.
- 1992 CRESPO, JOSÉ ANTONIO, "Crisis económica, crisis de legitimidad", en Bazdrec, Carlos et al., *México: auge, crisis y ajuste*, vol. 5., FCE, México.
- 1975 CROZIER, MICHEL, HUNTINGTON SAMUEL Y JOJI WATANAKI, *The Crisis of Democracy*, New York University Press, Nueva York.
- 1991 DRESSER, DENISSE, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, Center of US-Mexican Studies, University of California, San Diego, La Jolla.
- 1996 DROR, YEHEZKEL, *La capacidad de gobernar: Informe al Club de Roma*, FCE, México.
- 1992 FUKUYAMA, FRANCIS, *The End of History and the Last Man*, The Free Press, Nueva York.
- 1993 GARRIDO, LUIS JAVIER, *La intransición mexicana. La ruptura. La corriente democrática del PRI*, Grijalbo, México.
- 1996 GIL VILLEGAS, FRANCISCO, "Cambio institucional en México durante el sexenio de Salinas de Gortari", en *Foro Internacional*, vol. 36, Núm. 1-2, enero-julio, México.
- 1997 GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO, *La democracia en México*, Era, México, 2a ed.
- 1987 HERNÁNDEZ MEDINA, ALBERTO Y LUIS NARRO RODRÍGUEZ (Coords.), *Cómo somos los mexicanos*, Centro de Estudios Educativos y CREA, México.
- 1991 HUNTINGTON, SAMUEL, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman.
- 1996 IBARRA, DAVID, *¿Transición o crisis? Las contradicciones de la política económica y el bienestar social*, Aguilar, México.
- 1996 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Encuesta nacional de ingresos y gastos en los hogares mexicanos*, México.
- 1990 KHOLI, ATUL, *Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge University Press, Cambridge.
- 1996 MÉNDEZ, JOSÉ LUIS, "¿Del Estado propietario al Estado promotor? La política hacia la micro, pequeña y mediana industria, 1988-1994", en *Foro Internacional*, vol. 36, Núm. 1-2, enero-julio, México.

- 1992 MEYER, LORENZO, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México.
- 1995 MEYER, LORENZO, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, Océano México.
- 1996 MEYER, LORENZO, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996", en *Foro Internacional*, vol. 36, Núm. 1-2, enero-julio, México.
- 1996 MOLINAR HORCASITAS, JUAN, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México.
- 1990 MONTAÑO, CRISTINA Y DANIEL M. LUND, "Erosion of PRI Support and Credibility: Los Angeles Times Mexico Poll", en *Interamerican Public Opinion Report*, enero.
- 1991 MONTEMAYOR, CARLOS, *Guerra en el paraíso*, Diana, México.
- 1992 MORRIS, STEPHEN, *Corrupción política en el México contemporáneo*, Siglo XXI, México.
- 1992 NOHLEN, DIETER, "Sistemas electorales y gobernabilidad", en *Working Papers*, Núm. 63, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona.
- 1996 OPPENHEIMER, ANDRÉS, *México en la frontera del caos. La crisis de los noventa y la esperanza del nuevo milenio*. Javier Vergara Editor, Buenos Aires.
- 1977 REYNA, JOSÉ LUIS, "Redefining the Authoritarian Regime", en Reyna y Richard S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Institute for the Study of Human Issues, Filadelfia.
- 1996 SCETTINO, MACARIO, *Para reconstruir a México*, Océano, México.
- 1964 SCOTT, ROBERT E., *Mexican Government in Transition*, Urbana, University of Illinois Press, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- 1995 TELLO DÍAZ, MANUEL, *La rebelión de las cañadas*, Cal y Arena, México.