

De la crisis política a la transición pactada: El caso de México en perspectiva comparada

CÉSAR CANSINO

Resumen

El presente artículo analiza en perspectiva comparada las características de los procesos de negociación presentes en las fases de instauración de regímenes democráticos. Entre otros elementos, se estudian los factores que favorecen y que dificultan la transición pactada, el tipo de actores que son incluidos o marginados de las negociaciones, los condicionamientos externos, etcétera. El artículo pone particular interés en el caso mexicano, cuyas posibilidades de culminar con éxito su actual proceso de transición son todavía inciertas.

Abstract

This article analyses and compares the characteristics of the negotiation processes, which is the basis of the instauration of democratic regimes. It looks at the factors that contribute to and impede and agreed-upon transition, the type of actors included in or excluded from negotiations, external constraints, and other factors that influence this process. This article takes an especially close look at the Mexican case, where the eventual success of the transition process is still uncertain.

Introducción

Recientemente se ha firmado en México un conjunto de Compromisos para un Acuerdo Político Nacional entre los principales partidos políticos presentes en la arena electoral. Este acontecimiento sin precedente ha hecho albergar nuevas expectativas en torno a las posibilidades de que nuestro país camine finalmente hacia una transición democrática pacífica y continua.

Sin embargo, evaluar la importancia de este acuerdo en la perspectiva de una transición exige gran cautela, pues con frecuencia los analistas transferimos a la realidad nuestras propias expectativas y deseos. Una forma de evaluar los alcances reales de estos compromisos consiste en comparar la transición política de nuestro país con la de otros países, en esa fase en que la crisis política del régimen

de partida obligó a una negociación entre los distintos actores para establecer de común acuerdo los tiempos y las modalidades para la instauración de un nuevo ordenamiento institucional, prácticas políticas y reglas del juego democráticas. De esta comparación pueden obtenerse elementos concretos que permitan establecer los déficits que aún existen en México en el proceso de democratización en curso. De lo que se trata es de extraer algunas lecciones para entender mejor el presente mexicano.

Con esto en mente, el presente ensayo considerará, además del caso mexicano, dos importantes casos de comparación: las transiciones democráticas en España y Brasil. En ambos casos se trata de transiciones pactadas y pacíficas, precedidas de procesos más o menos largos de apertura controlada de la arena electoral, mejor conocidos como "liberalizaciones políticas".

Existen, pues, diversos elementos comunes que justifican esta comparación. Obviamente, cada transición es única en sus características, por lo que es muy difícil hablar de modelos de transición. Sin embargo, el estudio de procesos similares puede resultar de gran utilidad en el momento de caracterizar un caso concreto. Más aún, dado que la transición en México es un proceso en marcha, no encuentro otra vía para evaluar sus alcances si no es partiendo de un conocimiento previo de procesos similares.

En otras sedes he intentado caracterizar las transformaciones que ha venido experimentando nuestro régimen político desde finales de los años setenta hasta nuestros días. De manera resumida, he considerado una serie de elementos provenientes de la vasta literatura teórica y empírica sobre los procesos de cambio y continuidad de los regímenes políticos, para demostrar que, en sentido estricto, es un error de apreciación considerar a México en una fase de transición democrática.¹

Entre otros indicadores, la ausencia previa de un pacto en favor de la democracia entre los diversos actores con influencia en la arena política, acordado por consenso y en igualdad de circunstancias, ubica a nuestro régimen más en un proceso de "liberalización política" que de "democratización". Ciertamente, ambos procesos implican algún nivel de deterioro o de crisis política, así como la emer-

¹ Véase C. Cansino, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1995.

gencia de nuevos actores con capacidad de presión en la arena institucional, por lo que la élite política ensaya diversas estrategias para preservar algún nivel de protagonismo o garantizar su continuidad. Sin embargo, toda liberalización política, en tanto apertura limitada y controlada por la élite gobernante, debe ubicarse más en el ámbito de la continuidad que en el del cambio. Mientras que lo contrario vale para un proceso de democratización, pues aquí los distintos actores acuerdan explícitamente los tiempos y las características del régimen democrático a instaurarse.

Las estrategias adaptativas como las liberalizaciones políticas desde regímenes autoritarios, son prácticas más comunes de lo que normalmente se piensa. En efecto, transiciones democráticas como la española o la brasileña, o las transiciones poscomunistas en la mayoría de los países de Europa del Este, tuvieron como antecedente procesos más o menos largos de apertura controlada. Tal pareciera que este tipo de estrategias buscan dos grandes objetivos en el contexto de una crisis política que amenaza la continuidad del régimen autoritario:

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

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

Es así que cuando una liberalización se vuelve disfuncional para el régimen de partida, es decir, no cumple los objetivos para los cuales fue diseñada —en lugar de neutralizar el conflicto lo propicia, y en lugar de relegitimar el régimen lo desacredita—, la clase política se ve obligada a modificar su estrategia. Las posibilidades se resu-

men en dos: dar marcha atrás a la apertura política mediante soluciones de fuerza; o negociar la transición democrática con las fuerzas emergentes, con el ánimo de conservar algún protagonismo en el nuevo ordenamiento.

El que se encamine en una u otra dirección depende de muchos factores. Cuando la crisis política se ha traducido en una fractura entre los distintos actores que antes apoyaban al régimen autoritario, son mayores las probabilidades de la democratización. Lo mismo puede decirse cuando la crisis política va acompañada de un sensible descenso en la eficacia decisional de las autoridades, lo cual puede reflejarse en una profunda crisis económica y social. Un tercer factor que puede ser decisivo en el curso de los acontecimientos es si el régimen de partida logró institucionalizarse en el pasado. De ser el caso, la clase política considera que es factible enfrentar los desafíos del momento, pues apuesta a su capacidad de adaptación en situaciones críticas.²

Considerando estos elementos, lo que hay que preguntarse para el caso de México es si finalmente la liberalización política instrumentada por el régimen desde hace más de quince años, y que hoy muestra claros signos de ineficiencia sobre todo en elecciones locales, ha dado lugar a una democratización efectiva, cuyo mejor indicador sería la reciente firma del Pacto para un Acuerdo Político Nacional. Obviamente, para responder esta pregunta habrá que evaluar el peso que han tenido y que pueden tener los elementos apenas referidos.

Ahora bien, si nuestro estudio nos lleva a concluir que finalmente la liberalización política ha cedido su lugar a una transición pactada, eso nos permitiría albergar esperanzas de que la transición en nuestro país todavía puede ser continua y pacífica. En caso contrario, habrá que advertir igualmente las posibilidades de una regresión autoritaria o de soluciones de fuerza con un enorme costo para la nación. He aquí la disyuntiva histórica en que nos han colocado los acontecimientos recientes: ¿transición o ruptura?

² Por institucionalización política entendemos, junto con Samuel Huntington, el proceso a través del cual instituciones y procedimientos políticos logran valor (legitimidad) y estabilidad. En términos concretos, eso significa que una institución ha alcanzado un nivel significativo de cohesión, complejidad, autonomía y flexibilidad (S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968).

De la crisis política a la liberalización política

Destinaremos este inciso a examinar distintos contextos de desequilibrio de regímenes autoritarios, a fin de contrastarlos con el caso mexicano. En lo específico, trataremos de identificar los principales factores operantes en el momento inmediato anterior a sus respectivas aperturas/liberalizaciones políticas y/o colapsos. Los casos seleccionados a partir del criterio presencia objetiva de una liberalización política son el de Brasil, previo al anuncio de la "descompresión política" de 1973, y el de España, previo e inmediatamente posterior a la muerte de Franco en 1975.

Diversos estudios han subrayado las muchas coincidencias existentes entre las transiciones democráticas española y brasileña.³ En ambos casos, la instalación de regímenes democráticos fue relativamente pacífica, continua, gradual y negociada. En ese sentido, ha ganado consenso el calificativo de "transiciones pactadas" para caracterizar el modelo de transición democrática en estos dos países.

Lo que intentaremos demostrar aquí es que tales coincidencias tienen mucho que ver con el tipo de desequilibrio manifestado por sus regímenes autoritarios, previo a su transformación.

Por lo que respecta al caso de Brasil, con el ascenso de Ernesto Geisel a la presidencia en 1973 se inició un proceso de apertura o de "descompresión política controlada". Muchos factores están en el origen de esta decisión política. Para comenzar, resulta ilustrativo que la liberalización política haya sido anunciada el mismo año en que la crisis económica en Brasil, al igual que en toda la región latinoamericana, fue calificada como estructural, es decir, una crisis característica de un modelo de acumulación e integración al mercado internacional que terminó por agotarse imponiendo disyuntivas inéditas de reestructuración.⁴

³ Véanse, por ejemplo, D. Share, "Transitions to Democracy and Transitions through Transactions", *Comparative Political Studies*, vol. 19, núm. 4, 1987, pp. 525-549; D. Share y S. Mainwaring, "Transitions through Transaction: Democratization in Brazil and Spain", en W.A. Selcher (ed.), *Political Liberalization in Brazil*, Boulder-Londres, Westview Press, 1986, pp. 175-190; L. Paramio, "Agonia e Morte de duas Ditaduras: Espanha e Brasil", en J.A. Moisés y J.A. Guilhon Albuquerque (eds.), *Dilemas da consolidação da democracia*, Sao Paulo, Paz y Terra, 1989, pp. 49-68.

⁴ Con respecto al contexto económico de la región en su conjunto durante esos años recomendamos el trabajo de E.H. Stephens, "Capitalist Development and Democracy in South America", *Politics and Society*, vol. 17, núm. 3, 1989, pp. 240-280.

En Brasil, los signos de esta crisis se hicieron particularmente evidentes y dramáticos: descenso considerable del ritmo de crecimiento, endeudamiento gigantesco, inflación incontrolable, etcétera.⁵ Como consecuencia de ello, las manifestaciones sociales de descontento comenzaron a reaparecer, aunque no se tradujeron en lo inmediato en estallidos sociales violentos. Por su parte, la legitimidad del régimen militar ya de por sí débil ante la sociedad, mostró niveles alarmantes sobre todo por parte de las diversas élites económicas. Así, por ejemplo, el apoyo inicial otorgado a los militares después del golpe de 1964 por parte de los más importantes grupos empresariales comenzó a modificarse. De hecho, como han señalado varios analistas, más allá de los éxitos iniciales en materia económica, los militares no pudieron legitimarse ni ideológica ni electoralmente (es decir, a través del frágil y manipulado juego de partidos mantenido por el régimen).⁶

El deterioro del régimen militar se hacía más evidente aun a nivel de los conflictos y rupturas dentro del reducido círculo de actores, políticos y económicos, sostenedores del régimen, y aun dentro de las propias fuerzas armadas. En particular, existen evidencias de que el sector empresarial de mayor influencia intentó articular una estrategia de acción a fin de desplazar los centros de decisión de las manos de los militares, cuyos apetitos de poder, paradójicamente, habían sido estimulados por la propia burguesía.⁷

⁵ Mayores datos pueden encontrarse en E. Faletto, "Autoritarismo y transición democrática. Comentarios", en C. Huneeus (ed.), *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*, Santiago, Andrade, 1987, pp. 81-86; T. dos Santos, "Crisis institucional, democracia viable y alternativa democrática en Brasil", en AA.VV., *América Latina. Proyectos de recambio y fuerzas internacionales en los ochenta*, México, Edicol/UILLA, pp. 101-122; E.V. Iglesias, "Aspectos económicos de la transición y consolidación de la democracia", en C. Huneeus (ed.), *op. cit.*, pp. 237-246; H. Tavares de Almeida y B. Soy, *Sociedade e política no Brasil pos 64*, Sao Paulo, Brasiliense, 1983. Para una interpretación general del régimen militar brasileño recomendamos los trabajos de A. Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*, New Haven, Yale University Press, 1973, y en particular el trabajo de J. Linz contenido en este último volumen: "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil".

⁶ Véanse F.H. Cardoso, "Entrepreneurs in the Brazilian Transition Process", en G. O'Donnell, Ph. Schmitter, L. Whitehead (eds.), *Transition from Authoritarian Rule*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986, vol. 3, pp. 137-154; L. Martins, "The Liberalization of the Brazilian Authoritarian Government", en G. O'Donnell, Ph. Schmitter, L. Whitehead (eds.), *op. cit.*, vol. 3; B. Lamounier y R. Meneguello, *Partidos políticos e consolidacao democratica*, Brasilia, Editora Brasiliense, 1986; E. Diniz, "Empresariado e transicao politica no Brasil: problemas e perspectivas", Sao Paulo, IUPERJ, Serie Estudos, núm. 22, 1984.

⁷ Véase T. dos Santos, *op. cit.*, pp. 101-105.

En este contexto, la élite político-militar se plantea reestablecer, de acuerdo al proyecto original de Castelo Branco, algunos principios liberales en el seno de un Estado fuerte, a través de un proceso político controlado. En síntesis, se buscaría institucionalizar la dictadura por la vía de un proceso curiosamente definido de “descompresión controlada”.

Independientemente de los resultados esperados y de los resultados reales de esta liberalización política, y pese a las muchas fricciones que a nivel de la cúpula de las fuerzas armadas suscitó su anuncio y puesta en marcha, el hecho es que la facción militar reformista, gracias a su mayor influencia dentro del ejército y, en consecuencia, su mayor control y posesión de los recursos coercitivos, impulsó la liberización política sin mayores contratiempos.⁸

La eficacia política de las estructuras de autoridad del régimen militar radicó en el hecho de haber evitado, independientemente de los medios para lograrlo o del mayor o menor recurso a la represión selectiva, una reactivación y estallido social desestabilizante, lo cual había sido precisamente la justificación diez años atrás del ascenso de los militares al poder. A este efecto, baste mencionar el exterminio de prácticamente toda la actividad guerrillera entre 1969 y 1973.⁹

Por lo que respecta al segundo caso en examen, el caso español, las formas que adquirió el deterioro del régimen franquista fueron muy diversas a las del caso brasileño, aunque no lo fueron tanto en su contenido: crisis de legitimidad, ascenso de la movilización social conflictiva, rupturas y tensiones entre los actores sociales políticamente relevantes y descenso de la eficacia decisional, aunque sin rebasar esta última niveles alarmantes que condujeran a un vacío de poder.

Dada la abundante literatura respecto al caso español, aquí nos limitaremos a señalar algunos indicadores de dicho proceso de desequilibrio político.¹⁰ En primer lugar, al igual que en el caso de Bra-

⁸ Véase W.C. Smith, “The Political Transition in Brazil: From Authoritarian Liberalization and Elite Conciliation to Democratization”, en E. Baloyra (ed.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Boulder, Co., Westview Press, 1987, pp. 179-240.

⁹ Véase S. Mainwaring, *Los partidos políticos y la democratización en Brasil y en el Cono Sur. Reseña crítica*, Buenos Aires, CLACSO-CEDES, 1988.

¹⁰ Nos basamos sobre todo en L. Morlino, “Crisis autoritaria y cambio de régimen en el sur de Europa”, en C. Huneeus (ed.), *op. cit.*, pp. 13-48; L. Morlino, “Democratic Establishments:

sil, la modernización económica impulsada por el franquismo implicó profundas transformaciones a nivel socioeconómico e impulsó cambios en los recursos políticos tanto de los viejos actores sostenedores de la dictadura como de actores que vieron crecer su influencia durante los años sesenta y setenta. En particular, llama la atención que al tiempo que las élites económicas agrarias perdían terreno ante el crecimiento de las élites financiera e industrial, y al tiempo que la Iglesia perdía presencia en la sociedad española ante la cada vez más amplia secularización de ésta producto de la propia modernización del país, empiezan a tener mayor impacto los sectores originalmente excluidos de la coalición fundante del régimen: las clases medias, los obreros y los campesinos.

En ese contexto, durante los últimos años previos a la muerte de Franco, se presentó en todo el país un crecimiento inusitado de la oposición, así como de huelgas y luchas sindicales y diversas manifestaciones de protesta. A este gradual proceso de contestación por parte de la sociedad civil, le siguió una reacción violenta por parte del régimen y un mayor autoritarismo. Es así que, al menos hasta la muerte de Franco, si bien en presencia de una crisis de legitimidad cada vez más evidente y de divisiones y tensiones entre los actores políticamente relevantes, las estructuras políticas del régimen hicieron valer su autoridad y mantuvieron bajo control el creciente descontento popular.

Esto se realizó, no obstante, en un contexto sumamente tenso, pues los movimientos separatistas habían intensificado sus acciones terroristas en todo el territorio español.

Otro factor que revela la conservación de algún nivel de eficacia decisional del régimen es el hecho de que, cuando menos durante el periodo inmediatamente posterior a la muerte de Franco en 1975, la élite franquista se mantuvo en el poder con el nombramiento oficial de Arias Navarro como nuevo jefe del gobierno, quien contó

A Dimensional Analysis", en E. Baloyra (ed.), *op. cit.*, pp. 180-211; J.F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989; J. Maraval y J. Santamaría, "Political Change in Spain and the Prospects for Democracy", en G. O'Donnell, Ph. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *op. cit.*, vol. 2; M. Caciagli, *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986; J. Santamaría (ed.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982.

además con el apoyo de Manuel Fraga Iribarre, vicepresidente y ministro de Gobernación. Como es sabido, la política propuesta por el gobierno de Arias Navarro se centró en una apertura política controlada. Las razones por las cuales dicha liberalización no fructificó más allá de un muy inicial beneplácito por parte de algunos de los integrantes de la coalición política franquista, se discutirán más adelante.

Baste señalar ahora que en el momento de producirse la muerte de Franco, una parte de la burguesía nacional, las clases trabajadoras, las fuerzas nacionalistas y sus soportes intelectuales coincidían en la necesidad de instaurar la democracia, amén de que encontraban un amplio respaldo social y asumían simbólicamente el monopolio de la legitimidad. Con todo, estos sectores carecían aún de organización e instrumentos políticos suficientes. Por otra parte, la coalición franquista se encontró, con el paso del tiempo, prácticamente desmembrada; había visto fracasar los sucesivos ensayos de ajuste interno y comenzó incluso a mostrar poca confianza en su continuidad, no obstante que conservaba el monopolio casi absoluto de los recursos políticos represivos, controlaba los aparatos burocráticos y políticos del Estado y contaba con la inquebrantable lealtad a la memoria del Caudillo de un ejército surgido de la guerra y educado en el rechazo de las fórmulas democráticas.¹¹

Hasta aquí esta muy somera descripción de los factores presentes tanto en Brasil como en España, en el momento en que el deterioro de sus respectivos regímenes autoritarios obligaron a liberalizaciones políticas graduales.

Al comparar estos dos procesos saltan a la vista diversas coincidencias. En primer lugar, ambos procesos de liberalización ocurrieron en un periodo común de tiempo, de 1973 a 1977, durante el cual se presentaron profundas transformaciones económicas a nivel mundial, producto de un visible agotamiento del ciclo de acumulación capitalista de la segunda posguerra. En los casos que examinamos, los efectos de esta crisis no sólo tuvieron repercusiones socioeconómicas bastante semejantes, sino también políticas, pues en la medida en que el crecimiento económico constituyó un factor

¹¹ Véase J. Santamaría, "Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español", en J. Santamaría (ed.), *op. cit.*, pp. 317-418.

legitimante fuerte de sus respectivos regímenes autoritarios, al no existir crecimiento, se debieron introducir modificaciones institucionales de mayor o menor envergadura.

Resulta significativo advertir que en los dos países la respuesta desde el gobierno consistió inicialmente en una ampliación gradual de derechos civiles y políticos, a fin de enfrentar la tendencia deslegitimante en aumento y canalizar institucionalmente el conflicto latente en el ámbito social. En otros países en condiciones críticas similares, como en la Argentina después del golpe militar de 1976, la tendencia fue exactamente opuesta; es decir, la cerrazón del régimen autoritario o el recurso a una mayor represión.

En segundo lugar, también como efecto de esta crisis económica, en los dos países en cuestión, comenzó a hacerse evidente la necesidad de ajustes internos a nivel político, a fin de reequilibrar las fuerzas y los apoyos entre los actores sociales políticamente relevantes, tanto aquellos inicialmente sostenedores de los respectivos regímenes autoritarios como aquellos que vieron crecer sus recursos políticos en los años siguientes. En buena medida, como veremos en su momento, la continuidad o no de estos dos regímenes dependió de su mayor o menor capacidad para reequilibrar tales desajustes y garantizar una satisfacción al menos parcial de los muchos intereses en conflicto.

Finalmente, ni los "militares reformistas" en Brasil ni la élite franquista en España vieron sensiblemente vulnerada su hegemonía en la conducción de sus respectivas sociedades ni vieron amenazado su monopolio de los recursos coercitivos. Las tensiones y fracturas entre los diversos actores políticamente relevantes en cada contexto no propiciaron inicialmente cambios drásticos en la correlación de fuerzas y, en consecuencia, en la jerarquía de autoridad preestablecida. La permanencia de este equilibrio inestable, sin embargo, variará en duración de un caso a otro y se resolverá, como veremos en el siguiente inciso, de manera sumamente diversa. En todo caso, al menos inicialmente, las estructuras de autoridad conservaron algún nivel importante de eficacia decisional, no sólo para intentar enfrentar la crisis económica sino también el deterioro político del régimen, independientemente de que la estrategia empleada para ello no fue la misma, en términos de una menor o mayor represión selectiva aunada a una menor o mayor apertura política.

De la liberalización política a la transición pactada

A fin de emprender esta parte de nuestro análisis, sugerimos las siguientes hipótesis sobre los procesos de liberalización:

1. El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir conforme se incrementan las tensiones y conflictos existentes en el interior de la coalición política dominante. Es así que a mayor incremento de tales tensiones menor funcionalidad de la liberalización.

2. El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir en la medida en que surjan transformaciones socioeconómicas en condiciones de alterar los *cleavages* (líneas de conflicto) existentes. Es así que a mayor presencia significativa de transformaciones socioeconómicas menor funcionalidad de la liberalización.

3. El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir conforme disminuya el grado de eficacia decisional del gobierno (*v.gr.* para enfrentar los desafíos generados por una crisis económica). Es así que a mayor descenso de la eficacia decisional menor funcionalidad de la liberalización.

4. El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir conforme se incrementan los niveles de radicalización y de polarización de la oposición con respecto al régimen, producto de la lógica de competición y de participación generada por la propia liberalización. Es así que a mayor radicalización y polarización menor funcionalidad de la liberalización.

5. El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir conforme se incrementa la movilidad política de los diversos actores presentes en la coalición política dominante. Es así que a mayor incremento de la movilidad política menor funcionalidad de la liberalización.

6. El nivel de funcionalidad de una liberalización política tenderá a disminuir en presencia de presiones externas sobre la vida política interna. Así, a mayor impacto de tales presiones menor funcionalidad.¹²

¹² Damos por sentado que el nivel de funcionalidad de la liberalización política, en este caso la variable independiente, se determina por la efectividad para lograr sus objetivos implícitos: a) Limitar el pluralismo o, en todo caso, evitar que se exprese de manera conflictiva

A diferencia del caso mexicano, los procesos de liberalización política puestos en marcha en Brasil y España no mostraron etapas de alta funcionalidad. Por el contrario, la apertura política operó en estos casos como retardador de un inminente colapso del régimen autoritario y/o de la transición democrática, no obstante que en uno de estos casos la liberalización política tuvo una duración de casi diez años.

Como apuntábamos ya en el inciso anterior, la liberalización en Brasil fue implementada por un Estado central fuerte en respuesta más a los conflictos en el interior de las fuerzas armadas, que a la débil y fragmentada oposición. Su inicio data de 1974, con la así llamada *abertura* propuesta por el presidente Geisel, mientras que su conclusión debe ubicarse en 1982, cuando la liberalización política se resolvió en una transición continua a la democracia. A lo largo de este periodo, los militares conservaron a su favor las prerrogativas acumuladas en más de veinte años de gobernar.

Pero la apertura mostraría su poca funcionalidad desde las primeras elecciones parlamentarias celebradas en noviembre de 1974.¹³

por la ausencia de espacios de participación institucionales, y b) Recuperar o lograr legitimidad por la vía electoral. Es así que a mayor efectividad mayor nivel de funcionalidad y viceversa. El punto más crítico de no funcionalidad estaría representado por un cambio radical en la competitividad del sistema de partidos. Damos igualmente por sentado que algunas de las variables dependientes (incremento de las tensiones y conflictos en la coalición dominante, descenso de la eficacia decisional, incremento de la movilidad política) están en mayor o menor medida presentes durante todo proceso de liberalización, son una condición *sine qua non*, por lo que aquello que se mediría no es su presencia significativa o no, sino sus variaciones.

¹³ Cabe señalar que en la perspectiva de Geisel se intentaba conciliar un programa de liberalización con un cierto consenso en la línea dura. En el espacio de maniobra que ello consentía, la liberalización política debía permitir mayor competitividad, pero con resultados electorales absolutamente previsibles. A este respecto, resulta elocuente el debate que el gobierno llevó a cabo en torno a la "mexicanización" del sistema político brasileño, con un partido dominante-hegemónico y con un mecanismo fuertemente institucionalizado respecto del problema de la sucesión. Entre quienes propusieron el modelo mexicano estaba el conocido politólogo norteamericano Huntington, quien sostenía que la prioridad de un régimen es su institucionalización y que el relajamiento de controles de un régimen autoritario puede arriesgar efectos explosivos. (S. Huntington y C. H. Moore (eds.), *Authoritarian Politics in Modern Society. The Dynamics of Stablisbed one-Party Systems*, Nueva York, Basic Books, 1977. En un contexto diverso, el reconocido politólogo alemán von Beyme se refirió también a la "mexicanización" de regímenes socialistas. K.V. Beyme, "Authoritarian Regimes: Developing Open Societies?", en D. Germino y K.V. Beyme (eds.), *The Open Society in Theory and Practice*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, p. 123. En contraste con esta posición, intelectuales como Wanderly Guilherme Dos Santos propusieron una alternativa incrementalista de liberalización, a fin de evitar riesgos de ingobernabilidad. Véase J. Russo, "Pacto democrático y reforma política. Brasil y Argentina", Florencia, 1990, documento inédito, pp. 20-21.

En efecto, la liberalización consintió la participación electoral de un partido opositor, el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), que tras una intensa campaña capturó 16 de los 22 asientos del Senado, dejando en minoría al partido gubernamental Alianza de Renovación Nacional (ARENA). Ciertamente, el Parlamento jugaba un papel relativamente secundario en la política real, pero el hecho no dejó de constituir un desafío para el régimen militar. Existe consenso en que el resultado de estas elecciones es una consecuencia directa del agravamiento de la situación económica del país. Precisamente en 1973-1974, con el así llamado "shock petrolero", la economía entró en una grave recesión que marcó el fin del "milagro brasileño".¹⁴

En esas circunstancias, el gobierno consintió la actividad del Congreso hasta 1977. En este año, con el objetivo de evitar mayores sorpresas en los próximos comicios y afirmar su control sobre el proceso electoral, el gobierno promovió un retroceso en la liberalización mediante diversas modificaciones legales conocidas como el "Paquete de Abril". Como era de esperarse, el Congreso rechazó la iniciativa presidencial y Geisel declaró a aquél en receso.¹⁵ En el interín, el gobierno decidió suspender las elecciones directas para gobernadores; se amplió por decreto el periodo presidencial a seis años; se prohibió la propaganda electoral por radio y televisión; se amplió el número de asientos en el Senado a ser ocupados por asambleístas favorables al régimen.¹⁶

Como reacción a estas medidas arbitrarias se generó una fuerte protesta y diversas demostraciones provenientes de los más diferentes grupos y sectores, tales como estudiantes, comerciantes, trabajadores y la Iglesia. Pero estas movilizaciones sociales terminarían con una represión masiva y arrestos a líderes de la oposición, lo cual suscitó una serie de enérgicas condenas del gobierno de Estados Unidos, entonces presidido por James Carter.

¹⁴ Véase, por ejemplo, B. Lamounier y J.B. Moura, "Política económica e abertura política no Brasil 1973-1983", Sao Paulo, Documento IDESP, 1984, núm. 4.

¹⁵ Además de estas reformas electorales con el objetivo implícito de mantener bajo control el proceso electoral, el gobierno brasileño modificó en diversas ocasiones y a su conveniencia la legislación en materia de elecciones y partidos políticos. Son particularmente importantes las reformas de 1978, 1981 y 1982 (véase D. Share y S. Mainwaring, *op. cit.*, p. 181).

¹⁶ Véanse D. Fleishcer, *The Brazilian Congress: From Abertura to New Republic*, en W.A. Selcher (ed.), *op. cit.*, pp. 97-134; R.A. Packenham, "The Changing Political Discourse in Brazil, 1964-1985", en W.A. Selcher (ed.), *op. cit.*, pp. 135-174.

Este desenlace vino a confirmar, sin embargo, la necesidad insoslayable de una flexibilización del régimen, incluso a pesar de los sectores militares más duros. En esa perspectiva, Geisel destituyó al ministro de Armas, principal crítico de la liberalización, y anunció a fines de 1977 una nueva ley que venía a sustituir las Actas Institucionales que habían gobernado al país desde 1964, con la entrada de los militares al poder. Adicionalmente, se anunció una reforma sustancial del sistema de partidos.

En enero de 1978, el presidente Geisel nombra al general Joao Figueiredo como su sucesor. Se trataba de un candidato idóneo por cuanto mantenía buenas relaciones con las facciones militares más conservadoras, al tiempo que apoyaba la liberalización.

De 1978 a 1982, ante el influjo de la liberalización renovada, se vivió una reactivación de grupos de oposición en la sociedad. Así, por ejemplo, la Iglesia se constituyó en la fuente más persistente de oposición al régimen, y su participación fue decisiva para estimular a la población a defender sus derechos.¹⁷ En contraste, el movimiento obrero fue una oposición dividida y reprimida, como lo revela el arresto del líder obrero Luis Inacio Da Silva "Lula" durante la huelga del sector metalúrgico en 1980. Los sectores empresariales, por su parte, si bien aplaudieron la actitud del gobierno frente a las movilizaciones obreras, apoyaron decididamente la liberalización, aunque la participación activa de diversos miembros y organizaciones de este sector por un cambio de régimen no se presentaría sino hasta 1983.¹⁸ En síntesis, la liberalización política generó una lógica de competencia y participación que amenazaba seriamente la continuidad del régimen, tal y como quedó de manifiesto en las elecciones de 1982.

Para 1982 se vivió una creciente activación social al tiempo que la crisis económica se reveló en toda su magnitud. En ese contex-

¹⁷ Existe consenso entre la mayoría de los estudiosos del periodo en que la Iglesia constituyó un actor clave en el ulterior desenlace de la transición democrática. Véanse, por ejemplo, Tavares de Almeida y B. Soy, *op. cit.*, y S. Mainwaring, *op. cit.*

¹⁸ Los empresarios, si bien no abandonaron, sí conservaron crecientes distancias con el régimen militar. Sus principales diferencias tenían que ver con la excesiva intervención del Estado en la vida económica. Posteriormente, cuando mostraron más interés en una transformación política, pensaban que mediante un régimen democrático se podría ejercer un mayor control sobre la formulación de políticas y alcanzar mayor autonomía respecto del Estado (véase F. H. Cardoso, *op. cit.*).

to, las elecciones programadas para noviembre fueron determinantes. Si bien los resultados permitieron al gobierno conservar una ligera mayoría en el Congreso, perdió importantes gubernaturas, como las de Sao Paulo, Minas Gerais, Río de Janeiro y Paraná, bajo la dirección de importantes líderes de la oposición, incluyendo a Leonel Brizola (por el Partido de los Trabajadores), a Tancredo Neves y a Franco Montoro (por el Partido del Movimiento Democrático Brasileño).

En síntesis, las elecciones de 1982 mostraron abiertamente la disfuncionalidad de la liberalización política implementada por el régimen militar. A consecuencia de ello se inauguró una etapa propiamente de transición democrática que duró de 1982 a 1985. En este lapso, ante la incapacidad del gobierno militar para enfrentar la grave crisis económica, con la consecuente fractura de la coalición dominante; ante la creciente deslegitimación del régimen confirmada por los resultados electorales, y ante la tendencia democratizadora que se abría paso en otros países sudamericanos, el gobierno militar inicia negociaciones con las principales fuerzas reformistas para dar lugar a un cambio de régimen.

A partir de esta descripción general de la evolución de la liberalización política en Brasil, creemos encontrar suficientes elementos que estarían confirmando las hipótesis expuestas previamente. Pero antes de fundamentar esta afirmación, proponemos considerar el segundo caso en examen.

En los últimos años del franquismo, España vivía una profunda crisis en todos los órdenes. Si bien a lo largo de la dictadura el país mostró grandes transformaciones, la herencia práctica del franquismo no consistió más que en el mantenimiento de gran parte de los problemas históricos de España. De acuerdo con uno de los estudios más importantes de la crisis del franquismo, el Estado no había podido transformarse en un Estado moderno, y sólo de manera parcial realizó un proceso de racionalización, secularización y reforzamiento de la supremacía del poder civil, tan importantes en los sistemas políticos modernos.¹⁹ Como consecuencia de ello, además de la incapacidad para satisfacer las necesidades mínimas de una sociedad

¹⁹ J. de Esteban, *La crisis del Estado franquista*, Barcelona, Labor, p. 67.

moderna, el Estado español careció de legitimación por parte de amplios grupos sociales.

Las profundas transformaciones socioeconómicas experimentadas en los años precedentes a la transición se reflejaron en una sensible fragmentación de los actores más relevantes. Por una parte, mientras que en el plano económico la burguesía industrial se había afianzado claramente, en el plano político determinadas "clases residuales", que estaban experimentando un proceso de rápido descenso numérico, conservaban aún un peso político desproporcionado, como consecuencia de su permanencia en una posición dominante dentro de las estructuras de poder del régimen franquista.²⁰

Por otra parte, ya para 1975, eran evidentes las diferentes percepciones en materia económica, política y social por parte de las diversas "familias" del franquismo: la Iglesia, el Movimiento Nacional, el *Opus Dei*, los monárquicos y los militares. Estos grupos y organizaciones diferían también en la manera en que el sistema autoritario español debía adaptarse a la nueva e inminente realidad posfranquista. Pero esas disputas sólo tuvieron mayores consecuencias en la cohesión de la coalición dominante después de la muerte de Franco.²¹

En síntesis, el franquismo había perdido buena parte de sus bases sociales y de apoyo, así como su capacidad para resolver los problemas prácticos de la convivencia en una sociedad sustancialmente distinta. Las fuerzas sociales antes sostenedoras del régimen se habían modificado, diversificado y debilitado, mientras que núcleos importantes de la burguesía modificaron sus posiciones. Lo mismo puede decirse de importantes actores decisivos para la consolidación del franquismo, como la Iglesia.

Con la muerte de Franco, "último eslabón de inercia histórica que mantenía a España atada al pasado",²² era natural que se produjera un proceso de ajuste del sistema político con el nuevo entorno de necesidades y demandas. Aun antes, se habían propuesto diversos planes reformistas de todo tipo, preparados desde los círculos de poder, con un claro criterio continuista. Este criterio se fundamen-

²⁰ J.F. Tezanos, "La crisis del franquismo y la transición democrática en España", en J.F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas (eds.), *op. cit.*, p. 23.

²¹ D. Share, *op. cit.*, p. 536.

²² J.F. Tezanos, *op. cit.*, p. 25.

taba en la aceptación incuestionable de todas las disposiciones institucionales de la dictadura, en la perspectiva de garantizar continuidad en la vida política española a la muerte de Franco. Este hecho constituyó probablemente uno de los factores para que la transición democrática se produjera en España como resultado de una serie de pactos y de negociaciones entre los diversos actores políticos.

La crisis sucesoria previsible con la muerte de Franco se intentó conjurar con el ascenso a la Jefatura del Estado, a título de Rey, del príncipe Juan Carlos; es decir, con el restablecimiento de una monarquía. La búsqueda de legitimidad del nuevo ordenamiento obligó desde su nacimiento a prometer por vía del monarca una posición más abierta y democratizante. En ese contexto, Carlos Arias Navarro es nominado como primer presidente del gobierno con la monarquía.

De diciembre de 1975, fecha en que Arias es nombrado presidente, a julio de 1976, que podría considerarse la "fase preparatoria" de la transición, se dan los primeros pasos para reformar al régimen. La línea del presidente Arias consistía básicamente en una liberalización política "desde arriba", que diera lugar a una democracia limitada, una "democracia a la española" como erróneamente se le denominó, pero que no llevara a una transformación del régimen franquista en una democracia pluralista.²³ Con este propósito se remodeló el Consejo de Ministros a fin de incluir algunos políticos supuestamente reformistas; se trató de dividir a la oposición con una política de represión selectiva, con objeto de aislar a los partidos de izquierda y, con cautela, se ampliaron los márgenes de tolerancia. La intención de Arias y de Fraga nunca fue más allá de un modelo de democracia limitada bajo el control del gobierno. Pero el experimento no tuvo mayores éxitos. El momento era particularmente

²³ Guy Hermet caracterizó el proyecto de la transición a la democracia de Arias Navarro y Manuel Fraga, ministro español del Interior en 1976-1977, como de "democracia otorgada" a través del reformismo electoral, que permitiera un Estado fuerte al tiempo que se desarrollara un pluripartidismo controlado. Asimismo, según Hermet, con el proyecto de Arias-Fraga se reconocerían los fraccionamientos internos de la sociedad, sin renunciar al principio autoritario de exclusión de las oposiciones indeseables: sin romper con el régimen anterior, se pretendía transformar el núcleo legitimador de las instituciones vigentes de la economía a la política. Las similitudes con el caso mexicano saltan a la vista. G. Hermet, "Espagne: une tentative de démocratie octroyée", París, ponencia presentada en la Association Française de Science Politique, mayo de 1976.

agitado y la oposición ejerció una táctica permanente de “presión desde abajo”, al tiempo que el movimiento obrero cobró una fuerza sin precedentes en los primeros meses de 1976. Según algunas estimaciones, en ese año el número de horas perdidas por huelga alcanzó la cifra de 150 millones, mientras en 1975 fueron 14,5 millones; durante los primeros tres meses del año que siguió a la muerte de Franco tuvieron lugar 17,731 huelgas, mientras que en 1975, el año de mayor militancia obrera del franquismo, habían tenido lugar tan sólo 3,156.²⁴

Simultáneamente con estos acontecimientos se constituyó la organización unitaria Coordinación Democrática (CD), que puso de manifiesto el propósito de todos los partidos democráticos de forzar la transformación del régimen. La CD estaba integrada por los más diversos grupos y tendencias ideológicas: liberales, algunos demócrata-cristianos, socialdemócratas, socialistas, comunistas y los sindicatos ilegales.

A pesar de las técnicas divisorias del gobierno, la CD supo aprovechar los nuevos márgenes de tolerancia que la liberalización ofrecía. Y al presentarse actos represivos, cada detención de un dirigente, cada abuso o provocación, se utilizó como ocasión para organizar actos de protesta y manifestaciones masivas, dando lugar a una espiral de represión y concesión. Ante la polarización y la radicalización de la oposición contra el gobierno, Arias Navarro decidió retroceder en el proceso de apertura a fines de abril de 1976, cancelando su “proyecto reformista” y reiterando su rechazo firme a negociar con la oposición.²⁵ Este hecho generó nueva inquietud y llevó al rey Juan Carlos a manifestar públicamente su preocupación, así como a explicitar su deseo de que España caminara hacia una democracia parlamentaria. Por su parte, los extremistas dieron

²⁴ Véanse J. Maraval y J. Sanatamaría, *op. cit.*

²⁵ Simultáneamente con esta decisión drástica, el gobierno de Arias ensayó diversas estrategias legales para formar un sistema de partidos y sindical controlado, pero que pusiera fin a todas las huelgas y episodios de desorden civil, pero conservando al mismo tiempo, en lo posible, el viejo régimen. Con esa intención se aprueba la Ley del Derecho de Reunión (29 de mayo) y la de Asociaciones Políticas (14 de junio). Pero como era previsible, ninguna de estas leyes resolvería el problema de la instauración de un sistema partidario, democrático y competitivo. Véase L. Morlino, “Dal pluralismo limitato al pluralismo competitivo. Partiti e sindacati”, en G. de Vergottini (ed.), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Milán, Franco Angeli, pp. 89-120.

un golpe definitivo al gobierno de Arias Navarro al rechazar en las Cortes un proyecto de ley para tolerar la existencia de algunos partidos. El hecho ha sido calificado como el fin del proyecto continuista, aunque algunos de sus voceros, como el propio Fraga, se reagruparon posteriormente en el partido Alianza Popular, a fin de seguir impulsando su proyecto.

En esas circunstancias, Arias Navarro dimitió a su cargo en julio de 1976, con lo que concluye el proyecto liberalizador, dando lugar a lo que diversos analistas ubicarían como el inicio de la transición pactada: la decisión del nuevo gobierno presidido por Adolfo Suárez de convocar a un referéndum para decidir una reforma constitucional que incluyera la celebración de elecciones generales antes del 30 de junio de 1977.²⁶

El cambio de gobierno ocurrido en 1976, pese a que refleja el nivel de desequilibrio existente, también revela que el liderazgo autoritario aún conservaba en ese momento algunas prerrogativas mínimas para negociar la transición: control de los tiempos de la democratización, de los actores que pueden participar y de los que no (sobre todo de los más radicales, como el Partido Comunista Español) y de las políticas públicas.²⁷

Cabe señalar, por último, que a lo largo de este proceso el factor externo tuvo algún peso. La posibilidad para España de ingresar a la Comunidad Económica Europea, cuya principal condición es la calidad democrática de sus miembros, quizás explica en alguna medida el rápido desenlace de algunas etapas hacia el cambio de régimen.

²⁶ Véase, por ejemplo, R. Gunther, G. Sani y G. Shabad, *Spain after Franco. The Making of a Competitive Party System*, Berkeley, University of California Press, 1986.

²⁷ De acuerdo con un interesante estudio sobre el tipo de transición democrática experimentado tanto en Brasil como en España, la "transición mediante negociación", deben cumplirse algunos requisitos para que tenga factibilidad: a) Que el régimen autoritario esté bien establecido y medianamente apoyado; b) Que el régimen autoritario sea capaz de controlar amenazas subversivas; c) Que la oposición democrática acepte algunos límites y reglas establecidas por el régimen autoritario; d) Que existan bajos niveles de movilización; e) Que existan líderes hábiles (D. Share y S. Mainwaring, *op. cit.*, pp. 193-201). Consideramos importante esta caracterización porque pone de manifiesto que si bien la liberalización puede ser disfuncional, el sólo hecho de haberse instalado supone la conservación de algún nivel mínimo de control y apoyo por parte del régimen autoritario. En ese sentido, quizá pueda hablarse de un umbral de gobernabilidad y legitimidad que distinguiría a estos casos de otros en los que la crisis autoritaria es de tal magnitud que impide o predispone al fracaso todo ensayo liberalizador. Un ejemplo en ese sentido bien puede ser el argentino, donde la transición democrática ocurre por colapso del régimen autoritario (véase E. Baloyra, *op. cit.*).

Creemos que la descripción realizada de los casos de Brasil y España confirman en lo esencial las hipótesis expuestas previamente. En ambos casos, la liberalización política fue en mayor o menor medida disfuncional, considerando la presencia significativa de los siguientes factores.

1. Incremento de las tensiones y conflictos existentes en el interior de la coalición política dominante

Ni el régimen militar en Brasil ni el gobierno de Arias Navarro en España estuvieron en grado de reestablecer el consenso entre los principales actores en la coalición dominante. En ambos casos, aunque en mayor medida en el primero, las divisiones se reflejaban también a nivel de la propia jerarquía militar. Ciertamente, los actores políticos que fueron determinantes en el proceso que llevaría al cambio de régimen variaron en importancia de un caso a otro. Mientras que en Brasil la Iglesia jugó un papel decisivo, en España no lo fue en esa proporción, no obstante haber modificado sustancialmente su posición tradicional en relación con el franquismo. En cuanto a los diversos sectores de la burguesía, mientras que en España tuvieron una participación política más activa en favor de un cambio institucional, la activación política de este actor en Brasil no fue determinante sino hasta después de las elecciones de 1982, que colocaron al régimen militar en una delicada situación. Finalmente, en ambos casos, los sectores obreros mantuvieron un alto nivel de contestación, coadyuvando a acelerar la transformación en dirección democrática.

2. Transformaciones socioeconómicas significativas

Los casos examinados muestran grandes coincidencias en este aspecto. Así, por ejemplo, tanto España como Brasil experimentaron durante los años setenta y ochenta, respectivamente, las siguientes transformaciones socioeconómicas: fin de un modelo de acumulación y adaptación al nuevo orden internacional; crisis por concepto de la deuda; reorganización global del capital basado en una mayor integración nacional y cambios en la estructura social, tales como el crecimiento del sector informal, la marginalización del campo y

el crecimiento de las clases medias. Estos hechos determinaron, en buena medida, las características de los *cleavages* y de la crisis a lo largo de los respectivos procesos de liberalización. En concreto, puede hablarse de tres *cleavages* fundamentales: a) trabajo *vs.* capital, b) trabajo *vs.* Estado y c) liberalización del mercado más integración económica *vs.* interacción económica del Estado y estrategias económicas nacionalistas.²⁸ Debe notarse, además, que los momentos de mayor disfuncionalidad de las respectivas liberalizaciones corresponde a los momentos más críticos a nivel económico: 1974, 1977 y 1982 en Brasil, y 1975-1976 en España.

3. Descenso de la eficacia decisional

Ante la magnitud de los problemas y desafíos originados en las profundas transformaciones socioeconómicas, tanto en España como en Brasil la eficacia decisional de sus gobiernos mostró una tendencia decreciente. En ambos casos, la permanencia del régimen en condiciones de abierto desequilibrio interno se basó más en la represión que en el consenso, lo cual revela la plena disfuncionalidad de la liberalización como recurso legitimante e instrumento para limitar el pluralismo.

4. Polarización y radicalización de la oposición

Tanto en Brasil como en España, la radicalización y la polarización de la oposición fue una constante a lo largo de los respectivos procesos de liberalización. En esa medida, las autoridades políticas vieron sensiblemente reducidos sus márgenes de maniobra y negociación. Asimismo, la lógica de competencia y participación generada por la liberalización mostró en ambos casos una tendencia ascendente en términos de radicalización y polarización.

²⁸ Un interesante estudio sobre el tipo de *cleavages* existentes en América Latina durante los años setenta y ochenta es el realizado por R.B. Collier y D. Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures. The Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

5. Incremento de movilidad política

En los dos casos en examen, las fracturas y divisiones en el interior de la coalición dominante fueron acompañadas por movilidad política ascendente. En este sentido, resulta revelador la actitud mostrada por los diversos grupos de empresarios que de un apoyo implícito o explícito al régimen pasaron a una oposición política frontal conforme se profundizaban sus diferencias. Pero la movilidad política debe referirse también a la gran diversidad de actores y grupos, no necesariamente integrantes de la coalición dominante, que pasaron del consenso pasivo o de la apatía a la participación activa, como consecuencia, básicamente, de las transformaciones socioeconómicas experimentadas en los últimos tiempos.

6. El factor externo

Tanto en España como en Brasil el factor externo tuvo alguna influencia en el nivel de funcionalidad de sus respectivos procesos de liberalización. Así, mientras que en España el posible ingreso a la Comunidad Económica Europea tuvo un peso simbólico y práctico decisivo, en Brasil tuvo un efecto negativo la condena norteamericana a la dictadura militar a finales de los años setenta.

El caso mexicano en perspectiva comparada

El análisis precedente de las liberalizaciones políticas que tuvieron lugar en Brasil y España, como ejemplos característicos de este tipo de procesos, pone de manifiesto que toda apertura política desde regímenes no democráticos, por limitada que sea, genera una lógica de competencia y de participación tal, que tarde o temprano termina por inducir o acelerar el colapso del régimen autoritario y/o la democratización del mismo. Esta lógica de competencia y de participación bien puede caracterizarse por dos hechos interrelacionados. Por una parte, los diversos actores (sean políticos, económicos o militares) presentes o influyentes en la coalición política dominante polarizan sus posiciones, generando una creciente movilidad política. Por la otra, la oposición se radicaliza e incrementa sus recursos electivos

y/o represivos, sobre todo en presencia de una activación social que logra encabezar gracias a su afinidad ideológica con las movilizaciones y/o mediante determinados liderazgos de partido que logran conquistar cierto respaldo popular.

En estas condiciones, el colapso y/o la transformación del régimen autoritario es sólo cuestión de tiempo. La persistencia inestable o abierta crisis autoritaria puede prolongarse varios años antes del derrumbe definitivo, como sucedió en Brasil, o puede durar unos cuantos meses, como en el caso de España. Además de estos ejemplos históricos, podrían citarse varios más donde el desenlace descrito acontece casi como por regla general.²⁹

Al igual que en estos casos, la liberalización política que ha tenido lugar en México desde finales de los años setenta llegó a ser disfuncional; es decir, generó una lógica de competencia y de participación que en 1988 y 1994 puso en dificultades al régimen político vigente desde hace más de sesenta años. En efecto, al igual que España o Brasil, México vivió en esos años una movilización social y política sin precedentes; la coalición política dominante hizo agua por doquier; los actores políticos tendieron a polarizarse y/o radicalizaron sus posiciones; las estructuras políticas vigentes entraron en

²⁹ Así, por ejemplo, en Chile la dictadura de Pinochet implementó a finales de los ochenta una liberalización política por vía plebiscitaria, con la que pretendió perpetuarse. Sin embargo, dicha apertura alentó también una recomposición política y social encabezada por una amplia coalición de oposición que por la vía electoral terminó con una de las dictaduras más sangrientas en la historia de América Latina. Véanse M.A. Garretón, *El plebiscito de 1988 y la transición a la democracia*, Santiago, FLACSO, 1988; M.A. Garreto, "La transición chilena: un corte de caja", *Nexos*, México, 1991, núm. 159, pp. 45-50; M.E. Labra, *Chile 1989: O arco iris da transicao a democracia*, Río de Janeiro, IUPERJ, 1990. Algo similar puede decirse para el caso de Uruguay, aunque su proceso de liberalización fue casi inmediatamente rebasado por el propio deterioro interno mostrado por la Junta Militar, que a la larga determinó el colapso final del régimen. Véase, por ejemplo, J. Rial, "Political Parties and Elections in the Process of Transition in Uruguay", en E. Baloyra (ed.), *op. cit.*, pp. 241-268. Para el caso de los países de Europa del Este, son particularmente notorias las transiciones en Polonia y Hungría, donde el factor determinante lo constituyó la amplia movilización social. Véanse J. Tarkowski, "The Post-Communist Polish Political System after its First Eighteen Months", ponencia presentada en The Annual Conference of the British Association of East European Studies, Londres, 1991; I. Szelenyi, "Alternatives Futures for Eastern Europe: The Case of Hungary", *East European Politics and Society*, 1990, vol. 4, núm. 2, pp. 231-254. Finalmente, en Asia y en Africa existen otros ejemplos de regímenes políticos autoritarios con un partido oficial que coexiste con una oposición tolerada, y que dieron lugar a elecciones competitivas: Turquía, Taiwán y Singapur. Sin duda, el estudio comparado de estos últimos casos puede ser de gran utilidad para entender mejor el funcionamiento de sistemas políticos como el mexicano.

una profunda crisis de credibilidad; el gobierno en turno mostró una y otra vez su incapacidad para enfrentar los problemas de orden económico y social, agudizados en su caso por la terrible crisis económica prevaleciente.³⁰

No obstante estas coincidencias, la liberalización política en México no ha conducido aún a un colapso y/o a una transformación del régimen autoritario como ocurrió en los demás casos. Antes bien, el periodo que va de 1988 a 1994 bien puede ser interpretado como un proceso de gradual reequilibramiento, no sin problemas, del régimen político mexicano o, al límite, de una transición continua hacia un régimen semidemocrático o democracia limitada.

Para explicar esta diferencia terminal entre el caso mexicano y los demás casos analizados consideraremos cuatro factores:

1. El grado y la modalidad de institucionalización del régimen autoritario;
2. El grado y las formas de presión política por parte de la oposición como resultado de la lógica de competencia y de participación generada;
3. La disposición al acuerdo y a la negociación por parte de los actores políticos, y
4. Las presiones internacionales.

1. Grado y modalidad de institucionalización

El alto grado de institucionalización que ha conocido el sistema político mexicano difícilmente es parangonable al registrado en otros regímenes autoritarios. Es precisamente aquí en donde radica la principal fuerza del autoritarismo mexicano, pero también el principal obstáculo para una mayor democratización del régimen.

Con respecto a España, el autoritarismo mexicano no se ha basado en una personalidad específica.³¹ Es decir, no ha dependido de

³⁰ Un estudio pormenorizado de estos aspectos puede encontrarse en: C. Cansino, *México: una transición inconclusa, 1977-1994*, México, CIDE, 1994.

³¹ Huneus habla de "autoritarismos fuertemente personalizados" para caracterizar a regímenes como el franquista. C. Huneus, "La política de la apertura y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile", *Revista de Ciencia Política*, vol. 7, núm. 1, 1985, pp. 25-84.

la salud física de la persona que encabeza el régimen, como sería el caso de Franco. Y por lo que respecta a Brasil, el autoritarismo mexicano no se ha basado en el crecimiento anormal de uno de los aparatos secundarios del Estado —el ejército—, por lo que no experimenta una situación en la que el descenso de la eficacia decisional de dicho aparato pueda llevar a otras fuerzas en la coalición dominante a exigir y lograr su subordinación en nombre de una legitimidad democrática.

El autoritarismo mexicano, por el contrario, no es un autoritarismo personalizado, ni reside en uno de los aparatos secundarios del Estado, sino en la institución central de todo el sistema de autoridad y poder; es decir, la institución presidencial. Además, su institucionalización contó con la enorme fuerza que le da ser producto de una gran revolución y disponer de una Constitución formalmente democrática ampliamente aceptada.

Estas características, en contraste con los casos español y brasileño, confieren al régimen político mexicano una mayor solidez para enfrentar las crisis políticas y flexibilizar al régimen con mejores resultados. Así, el caso mexicano no se ha enfrentado con una situación propicia para el cambio como resultado de la muerte de un dictador, ni debe legitimar su existencia en términos de *excepcionalidad*, como en los regímenes militares.³²

2. Grado y formas de presión política

En México, a diferencia de España o Brasil, la capacidad coalicional de los actores antirrégimen ha sido baja e inconstante. Mientras que en España la constitución de la Coordinación Democrática fue fundamental para iniciar la transición, y en Brasil dos partidos de ope-

³² La importancia de las formas de legitimación de y en un régimen autoritario en situaciones de crisis política, puede ilustrarse también en contraste con el caso reciente de la Unión Soviética. En efecto, dado que la legitimidad del régimen político mexicano no ha descansado en una ideología o doctrina perfectamente definida en sus contenidos, como sería el caso del comunismo, ni en un partido encargado de promover y defender tal doctrina, como el PCUS, no ha debido enfrentar el problema que supone el colapso de dicha doctrina. Como sabemos, en el momento en que ello ocurrió en la Unión Soviética, el régimen comunista dejó de tener cualquier fuente de legitimidad, por lo que la reforma política en marcha no podía más que acelerar su transformación.

sición controlaron por vía electoral importantes regiones del país, lo que les permitió presionar de manera conjunta por el cambio de régimen, en México los diversos intentos de la oposición por conformar un frente democrático amplio han tenido pobres resultados. Si después de las elecciones de 1988 no fructificaron los esfuerzos del núcleo dominante dentro del PRD por mantener cohesionada a la oposición de centro-izquierda, con mayor razón fracasaron sus intentos por unir a toda la oposición a través de un *Acuerdo Nacional para la Democracia*.

La baja capacidad coalicional de la oposición en México puede ser explicada por los siguientes hechos:

- a) Su debilidad estructural y organizativa;
- b) Los impedimentos y los obstáculos institucionales, y
- c) La capacidad de la élite política para dividir a la oposición.

Por lo que respecta al último factor, es indudable que la élite gobernante en México ha contado con una gran efectividad para impulsar decisiones estratégicas, con la que no contaron ni las élites franquistas ni los militares brasileños. En efecto, el gobierno mexicano ha impedido que el pluralismo liberalizado derive en elecciones competitivas que disputen su hegemonía a través de inducir condiciones poco propicias para que la oposición pueda coordinar sus acciones. Así, por ejemplo, ha dividido y aislado a la oposición de centro-izquierda y ha convencido a la oposición de centro-derecha de que su única posibilidad de mantener una posición privilegiada como fuerza política, depende de una mayor concertación (y alianza) con el gobierno. Además de ello, el gobierno ha sido particularmente hábil para cooptar a los intelectuales y dominar los medios.

Con estas acciones, la polarización y la radicalización que experimentó la oposición en 1988 y 1994 han tendido a reducirse después de los periodos electorales. Así, a diferencia de España o Brasil, donde la oposición fue en su gran mayoría de carácter antirrégimen, la oposición en México se conforma por un sector abiertamente antirrégimen y uno de mayor concertación con el gobierno, sin olvidar la presencia de otros partidos menores que han reafirmado en los últimos tiempos su lealtad con el régimen. Además de ello, la oposición en México, a diferencia de las oposiciones políticas en España o Brasil, no se concibe como anti-Estado, por cuanto no se plan-

tea una reforma constitucional o un cambio en el orden legal establecido.

Pero más allá de la oposición de los partidos políticos, el grado de presión hacia el régimen autoritario está dado por la presencia o no de una situación amenazante producto de movilizaciones sociales conflictivas. A este respecto, el caso mexicano muestra aún mayores diferencias en relación con las crisis autoritarias en España y Brasil. Mientras que en estos casos el grado de conflictividad (sobre todo laboral) fue alto y constante, en el caso de México, pasadas las elecciones de 1988, la movilización ciudadana tuvo un importante reflujo, al tiempo que el PRI recuperaba terreno en las elecciones subsecuentes. Cabe señalar que esta baja en la intensidad del reclamo democrático se constata sobre todo en el ámbito electoral; es decir, en el alto abstencionismo que han registrado todos los procesos electorales a nivel local posteriores a 1988.

Entre los factores que explican este reflujo en la movilización ciudadana debe considerarse la sensación de impotencia y de fatalismo que domina en la sociedad, en el sentido de que hágase lo que se haga no se pueden derrumbar los soportes del sistema. Asimismo, no debe descartarse la hipótesis de que el fraude electoral en 1988 tuvo un importante peso desmovilizador.

En segundo lugar, debe considerarse que la movilización política de la sociedad mexicana en 1988 tuvo pretensiones mucho más modestas que las manifestadas en España o en Brasil. En ningún momento dicha movilización exigió una nueva legalidad constitucional ni cuestionó los mecanismos efectivos del ejercicio del poder. En todo caso, exigía el respeto y el perfeccionamiento de la legalidad vigente. Cabe señalar también que la sociedad mexicana no conoce experiencias democráticas precedentes, como las sociedades brasileña o española, lo cual constituye a nivel de cultura política un factor fundamental en el carácter de la movilización social.

Pero quizá más importante que los factores anteriores está el hecho de que tradicionalmente la participación ciudadana en México ha sido a través del sufragio, y que la sociedad no está organizada en partidos ni en organizaciones sociales o gremiales (el resultado electoral en 1988 fue consecuencia de una suma de decisiones individuales que luego sorprendieron a la misma ciudadanía). En consecuencia, no existen aún los actores, obviamente autónomos del Esta-

do, lo suficientemente radicados en la sociedad como para ejercer una presión constante y con objetivos bien determinados que impulsen la democratización del régimen.³³

3. Disposición al acuerdo entre los actores políticos

Como vimos en su momento, toda transición depende en primer término de la concertación entre los partidos políticos que desempeñan un papel central en la conformación del marco legal y en el desarrollo de una nueva cultura política y democrática.

A diferencia de España o de Brasil, que vivieron transiciones “desde arriba” y pactadas, en el caso de México no ha existido una voluntad democratizadora innata y genuina en su élite gobernante —como la española— o que estuviera dispuesta a aceptar su retiro político —como en Brasil. Más bien, se trata de una liberalización cada vez menos funcional para el régimen, que al límite orienta a la élite política a producir mejores condiciones para su permanencia en el poder.

Asimismo, el carácter fundamentalmente patrimonialista del autoritarismo mexicano hace que el asunto de la “transición” al igual que el del poder político y los recursos políticos, sea un asunto que sólo compete a la élite política. En ese sentido, los acuerdos y pactos necesarios para hacer avanzar un proceso democratizador sólo involucra a dichas élites.

Además, a diferencia de España o de Brasil, donde un elemento crucial para la transición fue la existencia de actores con ascendientes sobre las fuerzas que pactan la transición, como el rey en España o la Iglesia en Brasil, en México no ha habido un actor de esta na-

³³ Pero la importancia del factor situación amenazante por movilización conflictiva puede quedar mejor ejemplificado en contraste con la Unión Soviética. En buena medida, la velocidad de los cambios en la Unión Soviética como en el resto de los países de Europa del Este, se explica porque la movilización social fue sobre todo una movilización política, pues en el contexto de regímenes totalitarios un cambio en la vida social sólo puede hacerse mediante una revolución política. De ahí que la polarización en estos países fue radical: de un lado, los comunistas y del otro el conjunto de la sociedad civil. Con sólo dos salidas posibles: la represión masiva o el derrocamiento del régimen. En el caso de México, por el contrario, esta polarización no se presentó. Los cambios esperados no dependían de una revolución política ni los ciudadanos han hecho de la política una cuestión vital (como lo confirma el alto abstencionismo posterior a 1988). Asimismo, el gobierno ha ganado algún consenso en la medida en que se convirtió discursivamente en el propio abanderado de la transición.

turaleza que opere como inductor del acuerdo o como árbitro confiable de las diferencias entre los pactantes.

Pero la posibilidad del acuerdo político tiene que ver también con el mayor o menor control del gobierno sobre los actores institucionales (ejército, burocracia, administraciones locales); es decir, tiene relación, de nuevo, con el grado de institucionalización del régimen. Así, cuando dicho control es bajo (menor gobernabilidad) el gobierno se ve más presionado para negociar la transición.

Este fue precisamente el caso de Brasil y España, pero de ninguna manera el caso de México, cuyo gobierno no sólo ha mantenido un fuerte control sobre los actores institucionales, sino también sobre el propio proceso de apertura.³⁴

4. La presión externa

Como vimos en su momento, el factor externo jugó un papel fundamental en las respectivas transiciones en España y Brasil. Mientras que en el primer caso la mayoría de los actores políticos sabía que el ingreso de España a la Comunidad Europea sólo podía concretarse con un cambio democrático de régimen, Brasil contó con la presión del gobierno de Estados Unidos, quien amenazó con bloquear sus relaciones diplomáticas y económicas con el país sudamericano si no se garantizaban elecciones libres.

En el caso de México, por el contrario, el factor externo nunca fue determinante. Así, por ejemplo, para Estados Unidos lo fundamental de las elecciones de 1988 y 1994 fue la derrota de la izquierda y la seguridad de la continuación de las reformas económicas. Frente a ese cambio histórico en el modelo económico mexicano, la continuación del régimen autoritario era un problema menor para Estados Unidos.

En conclusión, dicho esquemáticamente, la atipicidad de la liberalización política en México queda ilustrada por los siguientes elementos. Un primer elemento lo constituye el antecedente de una

³⁴ Este punto también puede ilustrarse en contraste con la Unión Soviética, donde la velocidad de los cambios ha sido proporcional a la pérdida de control del poder central sobre el proceso de reforma, conforme se agravaba la crisis económica, social y política. Así, por ejemplo, el poder central no tuvo capacidad alguna para someter y controlar a las repúblicas, que se tornaron ingobernables.

fuerte institucionalización del régimen político mexicano, difícilmente parangonable con otros regímenes autoritarios. En segundo lugar, respecto al factor externo, lejos de verse presionado por Estados Unidos, el gobierno mexicano contó en los momentos críticos con el respaldo de su vecino del norte. En tercer lugar, después de 1988, el gobierno recobró temporalmente eficacia decisional en el terreno económico, lo cual fue determinante en la reconstitución de la coalición dominante. En esas condiciones, por último, la existencia de un pluralismo más competitivo redituó más en la legitimidad del régimen que en su colapso.

Sin embargo, pese a estas evidencias que explican la ausencia de democratización en México hasta 1994, las cosas parecen haber cambiado en el lapso de unas cuantas semanas en lo que va de 1995. En efecto, utilizando los mismos criterios de análisis, hoy existen mejores condiciones que refuerzan la hipótesis de la transición pactada. Así, por ejemplo, además de los lugares comunes de la crisis política y la crisis económica con su consecuente carga desestabilizadora, por primera vez el máximo representante del régimen político mexicano, el presidente de la República, reconoció implícitamente que el mexicano no es todavía un régimen democrático, por lo que se requiere transitar a la democracia. Este hecho muestra un cambio de actitud indispensable en cualquier proceso de transición. En efecto, no es lo mismo anunciar —como lo hizo Salinas de Gortari en su momento— el “fin del sistema de partidos prácticamente único”, pues con este tipo de afirmaciones se responsabiliza implícitamente a la propia oposición el que por muchos años no haya tenido presencia nacional, que reconocer —como lo ha hecho Ernesto Zedillo— que la democracia esta aún por construirse.

Pero al igual que existen factores que nos llevarían a la conclusión de que los acuerdos recientes nos instalan en un proceso de transición, también existen otros que nos llevarían a la conclusión contraria. Así, por ejemplo, lejos de presentarse cohesionados, los actores del pacto se presentan enormemente divididos o debilitados. Tal es el caso del PRD y del PRI, donde existen fuertes suspicacias internas sobre las intenciones del acuerdo. Lo mismo puede decirse del propio presidente, cuya actual debilidad puede ser el peor peligro para que el acuerdo y los trabajos futuros que de ahí se desprendan sean respaldados por la clase política en su conjunto.

Pero existe un factor que quizás haga la diferencia respecto de otras reformas políticas limitadas: las particulares manifestaciones que la crisis política ha adoptado en los tiempos más recientes, mismas que nos llevan a percibir un escenario de ingobernabilidad como algo más que una posibilidad. Me refiero básicamente a la polarización y radicalización de los principales actores políticos, a los asesinatos y a la violencia política creciente, al resurgimiento de movimientos armados en varios estados de la República, etcétera. En síntesis, la amenaza palpable de ingobernabilidad obliga hoy más que nunca a una democratización real si es que la clase gobernante aspira a preservar el orden institucional y civil, el cual pende en la actualidad de un hilo sumamente frágil.

Según se desprende de los supuestos anteriores, existen diversos factores que en las actuales circunstancias del país favorecen la transición o pueden retardarla indefinidamente con un enorme costo para la nación. Desde las expectativas personales cabría esperar que el peso de los factores que favorecen la transición se imponga sobre el de los que la dificultan.