

# Transición política: La responsabilidad presidencial

JOSÉ ANTONIO CRESPO

En un régimen altamente presi-dencialista como el mexicano, que además está sumamente institucionalizado, un proceso de transición política necesariamente seguirá alguna de dos pautas generales: o la democratización desde arriba, dirigida y supervisada por la propia institución presidencial, o una democratización desde abajo, impulsada por los partidos de oposición, grupos de interés y una fuerte movilización ciudadana para remover la propia institución presidencial. La primera línea de cambio probablemente pueda mantener la estabilidad y la gobernabilidad, y de ahí su conveniencia, si bien es posible que se tratara de un cambio poco espectacular y dramático; la segunda vía podría dar lugar a una democracia más abierta y plena, pero es casi seguro que pondría en riesgo la estabilidad política del país.

El debate sobre la transición política en México gira en torno tanto de la conveniencia de cada una de estas dos pautas generales, como de la probabilidad de que tengan lugar. En cuanto a la participación presidencial como eje y cabeza de una reforma desde arriba, son varios los puntos que están sujetos a discusión, pero el principal es quizás si el presidente tiene la fuerza real y la posibilidad institucional para impulsar un cambio genuinamente democrático, frente a grupos y corrientes al interior del propio régimen priísta, básicamente conservadores, que se oponen en principio a un cambio de esa naturaleza, sobre todo si pretende llegar a una auténtica democracia.

Ciertamente, uno de los aspectos clave de los procesos de transición política es el que atañe a la confrontación al interior de la élite autoritaria entre demo-cratizadores y conservadores, o "blandos" y "duros". La balanza general de esta rivalidad, en un régimen como el mexicano, dependería en primer término de la postura que adopte el titular del Ejecutivo en su calidad de cúspide del mismo, y en virtud de los enormes poderes que concentra. En principio, si la Presidencia se manifiesta en favor de la continuidad (aunque ésta se exprese a partir de concesiones pequeñas y superficiales), la única posibilidad de democratizar al régimen tendría que provenir de la sociedad civil, desde abajo; pero si el presidente asumiera un compromiso pleno con la democratización, entonces ésta aparentemente tendría avanzada la mayor parte del camino.

Sin embargo, se ha manejado la hipótesis de que incluso en el segundo caso, es decir, cuando el presidente es un verdadero reformador demócrata, tiene que enfrentarse y vencer fuertes resistencias al interior mismo del régimen, que disponen de suficiente poder para frenar el cambio, hacerlo sumamente costoso, o incluso llevarlo por el sendero de la inestabilidad y la confrontación. En efecto, hay mucho de eso, y se han visto recientes pruebas en algunos países que atraviesan por una difícil democratización, como Rusia.

En México, de hecho el presidente Carlos Salinas de Gortari manejó desde el principio la imagen de que era un verdadero democratizador que tenía que ganar terreno a través de una dura campaña en contra de los tradicionalistas dentro del régimen. Muchos ciudadanos y grupos dieron por válida esta pretensión, al menos durante los primeros años del gobierno. Hacia su término, a muchos les ha surgido la duda de si en efecto esa fue la empresa política de Salinas, o simplemente seguir la vieja estratagema de conceder algunos espacios para dar una mayor continuidad al régimen. En una evaluación global, ese parece ser el caso. Sin embargo, no es ese el foco de esta reflexión, sino el de tratar de evaluar hasta dónde los grupos tradicionalistas o duros tienen la fuerza suficiente para frenar un proceso de democratización, incluso si ésta fuera impulsada decisiva y enérgicamente desde la Presidencia de la República.

## La fuerza de la Presidencia

La hipótesis del "boicot de los duros" parte de la premisa de que la Presidencia mexicana, con todo el poder constitucional y metaconstitucional del que goza, tiene fuertes límites reales impuestos por diversos actores, nacionales e internacionales, que varían a partir de distintas circunstancias: la cúpula empresarial, la Iglesia, el gobierno estadounidense, la prensa nacional e internacional, los organismos no gubernamentales, los partidos de oposición y las corporaciones priístas, entre otros. En efecto, tales actores han dispuesto de influencia política de cierta magnitud, aunque variable, y la han hecho sentir sobre el titular del Ejecutivo mexicano en diversas ocasiones. Durante el sexenio de Salinas se vio cómo, en varios casos, la Presidencia dio marcha atrás en decisiones ya tomadas en materia de economía, política exterior y política interna, a partir de la presión de algunos de estos grupos. En efecto, no se puede decir, quizás ahora menos que nunca, que el poder de la Presidencia es absoluto.

Pero en relación con los sectores corporativos, principales opositores -aunque no únicos- del cambio político, es posible sostener que su fuerza ha menguado considerablemente, por lo que la presión que pueden ejercer en favor del continuismo es más limitada que antaño. La política económica diseñada por la nueva clase "tecnocrática" ha debilitado buena parte del tradicional poder económico y político de las

corporaciones partidistas, y de ahí la confrontación original entre ambos interlocutores. Antes de la llegada de Salinas al poder se exageró la fuerza que en realidad tenían tales corporaciones y sus liderazgos, si bien no se puede decir que no disponían -disponen- de ninguna. Cuando el líder petrolero amenazó a Miguel de la Madrid con hundir a Pemex, y con él al país, el entonces presidente flaqueó, y surgió la imagen de que un Estado intocable había surgido dentro del propio Estado mexicano. Se habló incluso de que al poderoso líder de los petroleros, Joaquín Hernández Galicia, sólo se le podría someter con la muerte. Sin embargo, Salinas demostró, apenas asumió la Presidencia, que ésta disponía de la fuerza necesaria para someter a los líderes rebeldes por otras vías menos drásticas.

También, antes del *destape* del propio Salinas se mencionó que su candidatura sería poco probable, pese a gozar del visto bueno de Washington, porque los sectores obrero y campesino del Partido Revolucionario Institucional (PRI) lo vetaban abiertamente. En efecto, el veto corporativo a Salinas se expresó de diversas maneras. Pero la Presidencia pudo sacar adelante su candidatura, pese a los costos políticos que ello generó (la salida del PRI de la Corriente Democrática, el abierto disgusto de varios líderes corporativos, y el voto en contra del partido oficial, emitido como protesta por numerosas corporaciones oficiales). La disciplina partidista funcionó a medias en la cúpula de la mayoría de las corporaciones, pero se relajó y se desafió abiertamente en sus bases.

Sin embargo, aunque no sin grandes dificultades, la Presidencia pudo asimilar esos costos y continuar adelante en su proyecto. El nuevo presidente utilizó con mayor energía la fuerza de la institución presidencial para aplacar a los rebeldes corporativos, imponer la disciplina y profundizar su reforma económica. Muchas veces ha utilizado la amenaza de aplicar la ley para lograr la sumisión de las corporaciones afectadas, en caso de rebeldía (como ocurrió con los transportistas) y, dado que la corrupción es amplia y difusa en el sistema político, tal advertencia suele ser eficaz. Además, el gobierno salmista se dedicó a sustituir el tradicional voto corporativo a través del voto captado directamente de la ciudadanía y las comunidades, por medio del Plan Nacional Electoral del PRI de 1989, el Programa Nacional de Solidaridad, y recientemente el Procampo. Esto le ha abierto al gobierno un margen mayor de autonomía electoral frente a las corporaciones.

En el ámbito de las relaciones con la oposición partidista también ha habido muestras de fuerza -y debilidad- presidencial. Cuando los comicios de Baja California Norte en 1989, muchos pensaron que el presidente sería incapaz de reconocer un triunfo panista, por la rebeldía que ello generaría dentro del PRI. El golpe ciertamente dolió a los militantes priístas, pero no les quedó más remedio que la disciplina. Más tarde, en otros comicios competidos y controvertidos se mostraron los nuevos límites del presidencialismo, pero no tanto frente al PRI sino frente a la oposición, la movilización ciudadana, y la prensa estadounidense. Salinas tuvo que reconsiderar decisiones aparentemente consumadas, y para ello hubo de cometer nuevas afrentas contra el priísmo, que resultaron más dolorosas que la de Baja California (pues se removieron candidatos priístas que habían sido declarados le-galmente triunfadores). Desde luego, este ciclo se repitió tan frecuentemente que Salinas también hubo de ceder ante el reclamo de los jefes del Revolucionario Institucional, y aunque solicitó comprensión ante las nuevas condiciones políticas, les prometió que se acabarían las cesiones a la oposición. Esto se entiende en el contexto de la sucesión presidencial, en la que Salinas hizo todo lo posible para evitar una nueva confrontación interna como la que sufrió el PRI en 1987, ante su propia designación como candidato.

De cualquier manera, en todos estos casos puede apreciarse que, sin negar la fuerza potencial de los sectores tradicio-nalistas del PRI, la Presidencia tiene la capacidad para imponerles la mayoría de sus decisiones en materia política, incluso cuando éstas han afectado tan directamente sus añejos intereses. Podría decirse pues que, si la institución presidencial se comprometiese claramente con el cambio democrático, con gran probabilidad podría superar los desafíos surgidos del sector conservador del régimen priísta.

### **El sacrificio presidencial**

Se puede presuponer que en el caso de México, una democratización dirigida por la Presidencia desde arriba no estaría enfocada a destruir al partido oficial, sino a transformarlo de modo que éste fuera capaz de ganar el poder en comicios equitativos, limpios e imparciales. Seguramente, la reforma tendría que incluir la propia democratización interna del PRI -o su sustituto democrático-, no sólo para cobrar una nueva imagen frente a la ciudadanía, sino también -y quizás primordial mente- para evitar los constantes enfrentamientos que se dan al interior del partido oficial cada vez que hay un proceso de designación de candidatos, a nivel de gubernatura o de municipios, incluso en entidades donde el PRI no enfrenta una oposición poderosa (como sucedió en Colima, Tabasco o Baja California Sur).

De modo que la democratización desde la Presidencia tendría que aplicarse al interior del propio PRI, en el sistema de partidos, y en el sistema político en general. En estos tres planos, el sacrificio que la institución presidencial tendría que hacer de su propio poder sería considerable. Al democratizar el PRI, el presidente perdería la prerrogativa de designar candidatos de su equipo que le son leales y con quienes tenga deudas políticas; en cambio, tendría que aceptar a candidatos que probablemente fueran más populares a nivel regional, pero que cobrarían mayor autonomía frente al centro -como corresponde a una auténtica República federal-. Y desde luego, la apoteosis de ese proceso sería la renuncia presidencial a designar a

su sucesor, lo que por lo pronto parece utópico.

A su vez, al democratizar el sistema de partidos el presidente renunciaría a su facultad de facto de decidir quién gana, y bajo qué condiciones en cada elección (facultad que cada vez más se le disputa en la plaza pública y en la prensa, pero que todavía mantiene en lo fundamental). Y finalmente, al democratizar el resto del sistema político el presidente vería limitado su poder frente al Congreso, y en el Poder Judicial (aunque probablemente estos efectos se sentirían más tarde). En última instancia, el presidente renunciaría a su tradicional impunidad para volverse política y hasta legalmente responsable por su gestión.

Así pues, con razón se ha insistido en que una democratización desde arriba implicaría el paso de un presidencialismo cuasi absoluto y autoritario, a otro acotado, es decir, democrático. Pero como se ha visto, esto supone fuertes costos, por un lado, al enfrentar a los sectores tradicionalistas para desembocar en un régimen que implica el sacrificio de buena parte de los poderes metaconstitucionales de los que goza la Presidencia. Resulta difícil imaginar a un actor político que se empeña en un proceso que exige un esfuerzo enorme, que le genera fuertes costos políticos, sólo para renunciar a muchas de sus prerrogativas actuales, e incluso, someterse voluntariamente a la vigilancia y supervisión ciudadana.

### **La responsabilidad presidencial**

Por todo lo anterior, es comprensible la duda que muchos observadores y políticos albergan acerca de la voluntad política de cualquiera que ocupe la silla presidencial, para dirigir la democratización, incluso bajo el supuesto de que el presidente dispone de la capacidad política e institucional para hacerlo. La racionalidad de la democratización apuntaría hacia un beneficio para el país, para la mayoría de sus ciudadanos y sectores, e incluso para el propio PRI, en la medida en que es preferible un poder limitado pero legítimo, que una ruptura institucional que desaloje del gobierno al partido oficial definitivamente. Pero la racionalidad del cambio para la Presidencia misma no se ve por ningún lado. En un ejercicio de racionalidad elemental, nadie encabezaría desde la Presidencia un cambio democrático, a menos que las condiciones en que se encuentren fuesen excepcionales.

¿Cuáles tendrían que ser tales condiciones? Probablemente unas en las cuales el Ejecutivo tuviera clara conciencia de que no habría otra opción. Pero ese escenario de alguna forma parece ser de crisis y premura: una fuerte movilización ciudadana en favor de elecciones limpias, una situación de confrontación entre grupos y partidos en donde la credibilidad electoral no pudiese ya relegarse, una incontenible presión internacional exigiendo democracia, etc. Sólo que un panorama de este tipo no parece compatible con una democratización ordenada; podría fácilmente salirse del control y degenerar en una ruptura. Pero entonces la ventaja de un cambio dirigido desde arriba se perdería de cualquier forma. Los escenarios descritos se asemejan más a una democratización desde abajo. Pero además el riesgo de que el partido en el poder perdiera los comicios en tales condiciones serían sumamente elevados, y ello jugaría en contra del apoyo presidencial a la reforma.

En ello consiste una de las principales trabas de la transición política mexicana, repetida por numerosos observadores y analistas; cuando las condiciones para el cambio son más favorables al régimen, no se considera necesario; cuando no lo son, o no lo parecen, entonces la reforma se percibe como demasiado riesgosa. De tal manera que desde la percepción de la élite oficial, y con mayor razón de la presidencial en particular, nunca es tiempo para emprender un cambio real; sólo hay lugar para limitadas reformas que preserven al régimen autoritario, no que lo transformen en uno democrático.

Quedaría sin embargo la apelación a la responsabilidad del presidente hacia la nación que gobierna, para dirigir un cambio desde arriba que evite poner en riesgo la estabilidad política, pese a que ello suponga el sacrificio de sus facultades metaconstitucionales. Esto puede sonar todavía más difícil e improbable, pero quizás sea posible. Salinas de Gortari tuvo, como antes De la Madrid, la oportunidad para emprender un auténtico cambio desde arriba; prefirió el camino más fácil de la liberalización limitada, aunque ciertamente las condiciones actuales lo empujaron a ceder más de lo que había cedido presidente alguno; pero preservó para la Presidencia las facultades decisorias que distinguen a los autoritarismos de las democracias.

Salinas dejó pasar tiempo que después quizás falte. El próximo presidente probablemente será todavía del PRI, y tendrá todavía una nueva oportunidad de dirigir la democratización. Si opta por continuar con la liberalización, agotará todavía más las reservas políticas del régimen y disminuirá las probabilidades de una transición pacífica.