Transición y Política Pública: el caso de México

Mauricio Sáez de Nanclares

Unidad Académica Profesional de Zumpango, UAEM

A Oscar Betanzos. Hasta siempre, Gallo

Lazos invisibles, pero casi siempre todopoderosos, vinculan las ideas de un siglo a las del siglo precedente, los gustos de los hijos a las inclinaciones de los padres. De nada sirve que una generación declare la guerra a las generaciones anteriores: es más fácil combatir las que dejar de parecerse a ellas.

Alexis de Tocqueville

El antiguo régimen y la revolución

Más allá de las trivialidades que rodean el tema de las transiciones políticas, especialmente en el caso mexicano, resalta el hecho de que éstas hayan sido pensadas en un estilo intelectual al que me gustaría llamar “macropolitológico», con dosis significativas de reflexión, buenos deseos y algunas obviedades. Este artículo se sustenta en la convicción de que el enfoque de política pública¹ puede arrojar luz sobre el tópico de la transición política y que puede inducir una reflexión interesante y creativa para el caso mexicano.

Ofreceré una delimitación conceptual de la transición política y, especialmente, una caracterización de la lógica observada por los imperativos que inevitablemente la transición instauro en un proceso de cambio histórico-social. Después, daré algunas indicaciones sobre todos aquellos componentes que cobran presencia en un proceso genuino de transición política, y que no necesariamente se revela por medio de actores en el proceso; me referiré a un atributo macro: la memoria sistémica. Ella colocará mayores restricciones a un eventual proceso de transición en la medida que menos sea conocida y explícitamente colocada como parte de lo que habrá de someter a transformación.

¹ No debe confundirse la expresión “enfoque de política”, especialmente cuando se ve acompañada del calificativo “pública”, con las preocupaciones que cotidianamente rodean a las tecnoburocracias contemporáneas. Nos referimos al enfoque característico del campo multidisciplinario especializado en el estudio científico-técnico de los problemas públicos y que eventualmente produce juicios prescriptivos (recomendaciones) para enfrentarlos.

Finalmente desarrollaré algunas ideas sobre las determinaciones esperables de la memoria sistémica y las redes organizacionales sobre el propio proceso de transición, así como la relación inversa, esto es, la determinación histórico-genética de la lógica transicional, a partir de un régimen autocrático, sobre la configuración del nuevo sistema de interacciones referido a la política gubernamental.

1. La lógica de la transición política

¿Hay una lógica en los procesos de transición política?, o antes aún, ¿qué sentido puede tener tal interrogante? Por lo que hace a la segunda pregunta, pueden señalarse, de conformidad con la experiencia, dos puntos: primero, efectivamente son reconocibles ciertos patrones que adquieren los procesos denominados de transición y, segundo, es posible modelar la existencia de problemas inherentes a tales procesos. La lógica de la transición política podría significar la reproducción de sus patrones típicos; un tipo ideal weberiano de transición política sería la formulación modelística de su “lógica”. Paralelamente, otro sentido que puede tener la expresión radica en el hecho de que las transiciones políticas son susceptibles de ser comprendidas más que como procesos inexorables con una ruta teleológica previsible, como procesos necesariamente enfrentados a un número finito e identificable de problemas, cuyas resoluciones serían igualmente finitas e identificables.

En el primer caso, la “lógica de las transiciones políticas” haría referencia, en principio, a las conexiones de sentido (Weber, 1964) típicas de tales procesos, que corresponderían a modelos de actores que no podrían dejar de estar presentes en un proceso de esta índole. Las diversas configuraciones que se producirían por tales conexiones de sentido estarían revelando la naturaleza incierta del proceso en su conjunto; así, de acuerdo con esto, toda transición política sería, por definición, un proceso dotado de dosis variables de incertidumbre, por lo que hace a su desenlace.² La lógica de las transiciones consistiría en la lógica del relato de un proceso de transición; esto es, en sus diversas interacciones los actores que protagonizan un proceso de esta naturaleza producen situaciones no necesariamente buscadas por ninguno de ellos y que

2 Este procedimiento ha sido empleado, por ejemplo, en Przeworski 1991, Schmitter y Q'Donnell 1988 y Huntington 1994. Estrategias como las derivables de la teoría de juegos resultan útiles para modelar la lógica típico-ideal de los sujetos políticos en diversas condiciones. Debería tomarse, por cierto, cum grano salis las advertencias contenidas en titulas como el Sánchez Susarrey. La transición incierta (México, Vuelta, 1991), como si pudiese haberlas no inciertas.

pueden ser benéficas para unos, para todos, negativas para unos, para todos, etc., como si una mano invisible guiara el proceso en medio de múltiples incertidumbres. Se asume que hay ciertos mecanismos (Elster, 1990) que suscitan tales situaciones; la lógica de la transición sería el esclarecimiento de esos mecanismos. En otras palabras, la lógica es la trama (Tomachevski, 1970) de la transición. Resulta claro, en esta aproximación y debido a lo anterior, que su lógica es develable mediante investigaciones *ex post facto*, en el crepúsculo, cuando la lechuza de Minerva ya ha emprendido el vuelo.

En el segundo caso, se asume que hay un conjunto de imperativos transicionales (situaciones típicas que se presentan a los actores como problemas a resolver) para las cuales existen respuestas características. Tales respuestas, según esto, reúnen los siguientes rasgos: a) son previsibles desde el punto de vista del estudioso, debido a que su número y configuración depende no de la capacidad intelectual de los protagonistas, sino de que: b) están determinadas por los atributos idiosincráticos del sistema en cuestión, que configuran el horizonte cultural, (Gadamer, 1960) de restricciones y de posibilidades dentro de los cuales se procesa la transición, y c) los intereses e instrumentos que configuran los procesos transicionales, debido a lo indicado en el inciso anterior, son susceptibles de modelación. Aquí, la lógica de la transición se relaciona 1) con el develamiento de las determinaciones de (b) y (c) sobre el proceso transicional mismo, 2) con la idoneidad comparada de las respuestas posibles, señaladas en (a), y 3) con ciertos juicios prospectivos acerca de las probabilidades que guardan los procesos de transición y de consolidación. Resulta claro -o, al menos, así lo espero- que esta forma de aproximarse a la lógica de la transición es compatible con investigaciones *ex post facto*, tanto con investigaciones *in media res*, es decir, cuando aún el proceso se halla en curso. En lo que sigue voy a referirme a este segundo caso. Sin embargo, incorporo una breve discusión conceptual, útil para los propósitos de este ensayo.

Hasta aquí he venido refiriéndome a las transiciones políticas como si el significado de semejante expresión fuese cristalino. Me sospecho que no lo es, particularmente en México, donde la palabrería hueca alimenta además de bolsillos, la desilustración de nuestra autoconciencia.

En principio, debe distinguirse con especial rigor “transición” con “cambio social” o “cambio histórico-social”. En el discurso sociológico dominante, el cambio histórico-social suele concebirse como el continuo, irregular e irreversible proceso de diferenciación estructural de las sociedades, con sus colaterales procesos de formación de asociaciones y cambiantes constelaciones de intereses. Los sistemas, sujetos a las tensiones que proceden de este proceso, pierden episódicamente sus situaciones de equilibrio y estabilidad

-disfuncionalidades, diríamos- y son seguidas por nuevos ajustes. Se abren, así, “períodos de transición” entre los momentos de equilibrio y estabilidad. Sin embargo más allá del grado de generalidad con el que se puede presentar este discurso, lo relevante es que en el fondo podría tratarse como un mero asunto de escala.³ Si se le mira al proceso en una perspectiva de muy largo plazo (el “ritmo lento de la historia”, diría Braudel), se podría igualmente afirmar que en su conjunto se trata de un largo proceso de transición, desde la tradición a la modernidad, o desde la *Gemeinschaft* hasta la *Gesellschaft*, dependiendo de cuál sea el cuadro tipológico adoptado. Según esto, todo está siempre “en transición”, caso en el cual un estiramiento tal del concepto (Sartori, 1970) redundaría en su inutilidad. Puede, sin embargo, concederse que detrás de todo proceso de transición política con alta probabilidad ha de hallarse un proceso de cambio histórico-social, como aquí se ha reseñado.⁴

Asumido que se trate de un cambio social (dejemos entre paréntesis lo “histórico”), las transiciones políticas se encuentran en situación de subespecie de tal género. La premisa de fondo es que no hay transición hacia una situación no estatal; se transita hacia otra configuración estatal, no a ninguna. La discusión sobre la consistencia de tal premisa no es parte de este texto. Sin embargo, tiene relevancia el asunto porque cuando al proceso se le mira desde el tiempo presente -in media res- quien declara una situación como “de transición” en el fondo está apostando a que la situación no estatal es hipótesis nula y que la probabilidad de que se mantenga la situación estatal es significativa. Así, cuando algún protagonista del proceso en cuestión señala que se está “en transición”, hemos de considerar su dicho como un dato interesante para la caracterización del proceso de que se trate. Lo interesante del dato es que, si se reúnen algunas otras premisas, el analista estará en condiciones de afirmar que se trata de una transición política.

Debe también distinguirse la “transición política” de un “gobierno de transición”. Este último suele ser parte del proceso en su conjunto. En determinadas circunstancias, se establecen gobiernos cuya naturaleza procede de que se ha establecido un pacto entre distintas fuerzas políticas y que se encuentra comprometido a tomar un conjunto identificable ex ante de decisiones y a implementarlas. Se dice que se trata de un gobierno de transición porque se halla en el medio de un régimen del tipo X y otro que empezará a serlo del tipo Y.

3 En realidad, no se trata aquí de una cuestión de grados de abstracción. El punto decisivo es que habrá que suponer una diferencia específica de las transiciones con respecto al cambio social.

4 Sirva lo anterior para acotar la pretensión del concepto. Para el caso mexicano la palabra transición se ha empleado en variadas ocasiones precisamente en este sentido.

Se asume, según esto, que una vez concluidas las políticas desarrolladas por el gobierno de transición, ésta habrá culminado y dará inicio el proceso de consolidación.

El que se hable de una transición política siempre es en parte producto de que los modelos clasificatorios con los que se trabaja no permiten ubicar una configuración estatal claramente dentro de una fórmula-matriz.⁵ Se entiende que la transicionalidad de una situación no es imputable a las eventuales incompetencias conceptuales de un analista particular. Sobre la base de un relativo consenso acerca del modelo tipo lógico en cuestión, el punto central radica en la defendibilidad de que a) están presentes elementos del régimen X (el ‘ancien régime’) y que o bien b) se están desarrollando elementos del régimen Y (el régimen al que se transita), o bien c) hay buenas razones para sostener una probabilidad significativa de que éste se instaure. Desde el punto de vista del análisis *ex-post-facto*, la identificación de una situación de transición política presupone que se ha afirmado un consenso respecto a un cuerpo tipo lógico. Desde la perspectiva del analista tiene que resultar evidente que existe un “movimiento” en el sistema por el cual las condiciones necesarias que le prestan identidad presentan bajas probabilidades de mantenerse como tales; es una pérdida de identidad del sistema, a la vez que una ganancia de otros rasgos identificatorios, acusadamente referidos a otra clasificación. Los casos en los cuales el analista guarda una ventaja comparativa en información respecto al desenlace el proceso confieren una perspectiva especial: los muertos entran en el texto porque no pueden ni dañarnos ni hablarnos ... Los fantasmas se meten en la escritura sólo cuando callan para siempre” (Certeau, 1978).

Pero no siempre tratamos con muertos. Cuando la visión es in medias res (es decir, se guarda una relación de contemporaneidad con el proceso), el analista está exigido a dar argumentos de que la situación efectivamente es de transición política.⁶ Dejemos asumido que se trata de un proceso de cambio social y que sería deseable para su identificación que se instaurara un “gobierno de transición”. Desde el punto de vista del observador y en tiempo presente, la declaración de un determinado proceso como de transición política requiere

5 Empleo esta expresión en el sentido de Lazarsfeld: “Toda fórmula capaz de resumir en un concepto descriptivo único, un conjunto de observaciones particulares constituye lo que vamos a denominar una fórmula-matriz (...) Las fórmulas matrices pueden ser aplicadas a unidades complejas pertenecientes a planos muy diversos.” (Lazarsfeld, 1973).

6 Este apunte es especialmente importante para el caso mexicano, en donde políticos e intelectuales muestran su pronunciada proclividad a recoger todo tipo de “modas” y “olas” de las corrientes internacionales, con el fin de producir recursos legitimantes consumibles por la población civil como solía decirse antes.

la presentación de argumentos que apoyen el juicio de que la situación se ajusta a algún modelo aceptado de transición. A pesar de que se trata de un juicio probabilístico, se tendrían que presentar los siguientes elementos:

1. El régimen a partir del cual se transita (*l'ancien régime*) enfrenta problemas importantes en su propia reproducción, es decir, es documentable una probable quiebra del régimen.
2. El proceso político actual permite aseverar una probabilidad significativa de que el régimen se vea sometido a transformaciones, ya sea por limitaciones sistémicas que le son inherentes o por impugnaciones sociopolíticas importantes.
3. Los protagonistas del proceso político son relevantes.
4. Los protagonistas relevantes han dado inicio a un conjunto de pactos, que pueden incluir una reforma institucional, incluida una nueva constitución.
5. Los pactos incluyen políticas específicas para dismantelar los fundamentos del ancien régime y para garantizar la estabilidad del régimen hacia el cual se transita.
6. Los pactos incluyen, además, un programa de decisiones que incluyen (4) y (5).

Estos seis puntos conducirían a una definición muy restrictiva de transición política. Para precisar los aspectos centrales de esta discusión, es conveniente señalar el núcleo argumental. Hay dos formas posibles de hablar de transición: después de los hechos y durante los hechos.⁷ En la investigación después de los hechos, la ventaja en información que concede la ubicación temporal facilita la labor de identificar el momento en que se instauró la transición política. En los estudios durante los hechos, el analista enfrenta dos situaciones: se ha declarado “oficialmente” estar en transición,) no. En el primer caso, es posible que se trate de una transición política, siempre que el analista, sobre la base del comportamiento observado por los actores, pueda sostener que hay una probabilidad significativa de que el régimen transite hacia otra categoría. En contraste, cuando se ha declarado estar en transición política, a fin de no conceder a o dicho por los sujetos observados más valor que el de un dato interesante, es preciso indagar si se ha establecido un programa de transición política, que puede ir desde reformas graduales y de incierta exitosidad en el sistema institucional hasta un proceso de cambio importante y relativamente directo. En la medida que el programa de transición política incluya mayores niveles de consenso y mayores grados de precisión, tendrá

7 Los juicios prospectivos sobre las transiciones políticas son asimilables al segundo caso.

el analista mejores razones para aseverar que se halla frente a una transición política. En el siguiente cuadro se presenta de manera gráfica lo anterior.

La lógica de las transiciones políticas en parte tiene que ver con estas en-gorrosas cuestiones. Me voy a referir de aquí en adelante en la trayectoria que aparece al lado derecho del lector. Se trata del caso en el que los actores proceden a la toma de ciertas decisiones a través de las cuales se pretende construir un nuevo régimen y dismantelar el anterior. Una transición política es un escenario, dotado de ciertas características, en el interior del cual se producen decisiones de los protagonistas, tales que puede razonablemente esperarse de ellas que construyan el entramado institucional del nuevo sistema político y desmantele el entramado del anterior. El proceso guarda un doble aspecto: puede ser analizado en términos de la lógica imputable a los actores y la manera como esperan maximizar con el nuevo contexto institucional, caso en el cual estamos frente a la dimensión política de la transición y el análisis procede por medio del enfoque politológico; por otro lado, puede ser analizado desde el punto de vista de cuál entramado institucional podría maximizar el bienestar público, toda vez que se asume el hecho de que se transita “para algo”, esto es, se espera del nuevo régimen que tenga un papel instrumental importante en los niveles de bienestar de todos los miembros de la sociedad, o al menos de aquellos sujetos que han concedido su consenso a tal proceso. En este segundo caso el análisis procede por medio del enfoque de política pública,⁸ en conjunción con lo que Sartori (1994) recientemente ha llamado “ingeniería constitucional”. En el siguiente apartado voy a desarrollar algunas consideraciones que permitan incorporar el enfoque de política pública.

2. El sistema de política: memoria y asociaciones

Si se asume que una transición a la democracia -nuestro tema específico- es modelable como una situación en la le se va a instaurar un particular conjunto de instituciones, decir, como una suerte de contrato social en el que tales instituciones quedan a disposición de tematizaciones prescriptivas, entonces las transiciones pueden ser analizadas en términos de ingeniería constitucional. Sin duda que se puede hablar de las diversas maneras como los sujetos políticos valúan y disputan determinadas configuraciones institucionales, pero ello no se encuentra reñido con el hecho de que e pueda hablar de las instituciones por

8 En la terminología especializada, este enfoque se denomina *policy analysis*, diferente lógica y icursivamente al *policy research*, que se enfoca en las relaciones entre variables que representan problemas sociales y otras variables que pueden ser manipuladas por políticas públicas (Weimer y Vining, 1992)

construir, y de las que se resuelve dismantelar, en términos de su mayor optimalidad para el bienestar público.

Desde el momento en que la deseabilidad de un nuevo régimen y la suboptimalidad del actual aparecen en la agenda de un sistema político, quedan colocadas en la mesa de la discusión al menos las siguientes cuestiones:

1. Las razones por las cuales algunas dimensiones del antiguo régimen constituyen un problema, esto es, una disfuncionalidad institucional respecto al bienestar público.
2. La configuración de los sujetos políticos que habrán de desempeñarse legítimamente como protagonistas del proceso.
3. Los puntos sobre los cuales habría que realizar determinadas modificaciones institucionales, lo cual constituye la agenda de la transición.
4. El contenido del diseño institucional que preconfigura el régimen emergente.
5. La fórmula que habrá de adoptarse para la toma de decisiones que habrán de conformar la transición; se trata de algunas opciones básicas: decisiones democráticas o autoritarias, decisiones de consenso o mayoritarias, decisiones redistributivas, distributivas, o constitutivas.⁹
6. Eventualmente, el programa estratégico para instaurar el nuevo régimen

El hecho de que toda transición sea un proceso dotado de incertidumbre conduce a que los actores involucrados tiendan a desarrollar estrategias de acción que consideran ese factor. Las estrategias de acción de los actores son comprensibles, en principio, porque el proceso de transición no parte de la nada: se acomete sobre la base de una estructura de asociaciones y fuerzas políticas que están participando en el proceso; llamemos "sistema de intereses" a tal estructura. El sistema de intereses inevitablemente penetra en el proceso de transición bajo la forma de una participación de los sujetos con miras a maximizar sus preferencias. Así, los momentos constructivo y dismantelador de la transición están atenazados por grupos de interés que en términos temporales preceden al proceso transicional. El sistema de intereses proveerá variados contenidos a los seis puntos señalados más arriba: se darán definiciones distintas de los problemas del régimen, se preferirán ciertos puntos y se descartarán otros en tanto agenda de intervención, se promoverán ciertas

⁹ Es casi inevitable indicar que estas últimas configuran una parte de la tipología de las políticas de Lowi. Se notará que hacen falta las decisiones (o políticas) regulatorias. Sin embargo, respecto a la construcción de un nuevo régimen por definición habrá decisiones (o políticas) regulatorias.

configuraciones institucionales y, muy especialmente, se intentará establecer una fórmula decisional que privilegie a los sujetos que conforman el sistema de intereses. Sobre esta última cuestión hay que hacer un énfasis singular.

Una transición política es, entre otras cosas, una colección de decisiones. Se presume que las decisiones están enderezadas a dismantelar el antiguo régimen y a construir nuevo. Desde este punto de vista importa qué se ‘decide, quién decide y con qué mecanismos se hace. Las respuestas a estas tres cuestiones son altamente variables y contingentes pero prevalece el hecho de que las principales determinaciones guardan relación con la estructura institucional de que se proviene y con la configuración de los sistemas de intereses que se forjan en aquélla. De aquí se desprenden s postulados relevantes.

Postulado 1: en la medida que un proceso de transición a democracia transcurre en el marco de un entramado institucional con características semejantes al de la autocracia de donde se proviene, el sistema de intereses tendrá mayores oportunidades de moldear el propio proceso transicional y, en consecuencia, de quedar situado en una posición privilegiada una vez que la transición haya dado fin.

Postulado 2: en la medida que una transición transcurre un marco institucional sobre el cual los protagonistas simultáneamente han concedido su consenso y permite una tematización abierta y amplia de las decisiones a tomar, se reduce la probabilidad de que el sistema de intereses asegure privilegios posteriores.

El postulado 1 intenta retratar una situación en la que la transición procede según el esquema de las transacciones cupulares, en el cual la apuesta que hipotéticamente se ha establecido es que el estamento superior detenta un papel representativo no cuestionario de manera relevante. El postulado 2, en cambio, intenta presentar aquella situación en que la transición opera por medio de decisiones tomadas Ir el demos mediante procedimientos democráticos. Estas dos posibilidades lógicas revelan la importancia del papel que desempeña el entorno institucional en el que transcurre transición. Los actores desarrollan su racionalidad y elaboran sus estrategias de acción en el interior de dicho marco. Lo que es quizá aún más relevante, las propias instituciones dentro de las que se desarrolla la transición funcionan como un mecanismo de asignación diferencial de oportunidades. (Majone 1989: 95-104)

Desde el momento en que hay una lista concreta de cuestiones que serán tematizadas en un debate político, que los actores sostienen una pretensión de racionalidad para desempeñarse en el proceso, y que hay un sistema de intereses que funciona como el acervo de recursos con los que los actores van a interactuar, el proceso de transición coloca inevitablemente frente a

los actores un “velo de ignorancia” rawlsiano que les impide percibir con dosis significativas de certeza la manera como quedarán situados en momentos posteriores. La situación de transición es semejante al modelo contractualista de creación estatal. Sin embargo, a diferencia del modelo hobbesiano, en la transición política no se proviene de una situación no estatal para acceder a un nuevo momento, ahora con estado, debido a que en ese caso no hablaríamos de transición; los protagonistas asumen la hipótesis de que la situación no estatal es altamente improbable, y actúan en consecuencia. A pesar de ello –o quizá por ello–, mientras más se acerque la situación a lo que establece el postulado 1, el velo de ignorancia tenderá a ser más irrelevante y, en concordancia con ello, dotará de -por así decir- “menor ignorancia” a los intereses especiales. En cambio, cuanto más se asemeje la situación a lo postulado en segundo lugar, el velo de ignorancia será más significativo y dotará de mayor ignorancia a los sujetos.

La fuerza del velo de ignorancia es considerablemente importante si se trata de obtener un resultado de la transición del que pueda decirse que podrá maximizar un criterio de bienestar público señalable. Mientras mayor número de oportunidades existan para que los sujetos políticos puedan determinar ex ante resultados específicos de la gestión estatal en el nuevo contexto, mayores probabilidades habrá de que el bienestar público sufra lesiones por diversos flancos. En el mismo proceso de diseño institucional quedan en juego muchas cosas; de hecho, se perfila un nuevo sistema de intereses que podrá reproducirse mañana como instancias participativas en la gestión estatal que hagan reaparecer los viejos problemas que se quisieron evitar con el proceso de transición. Przeworski ha señalado una idea semejante.

La cuestión central referente a las transiciones es si conducen a democracias consolidadas, esto es, un sistema en el cual las fuerzas políticamente relevantes sujetan sus valores e intereses a la interacción incierta de las instituciones democráticas y se conforman con los resultados del proceso democrático. La democracia está consolidada cuando la mayoría de los conflictos se procesan a través de instituciones democráticas, cuando nadie puede controlar los resultados ex post y los resultados no están predeterminados ex ante, los resultados ocurren dentro de ciertos límites predecibles y evocan el acuerdo de las fuerzas políticas relevantes (Przeworski, 1991: 51).

De acuerdo con la argumentación precedente, por detrás de los procesos de transición política que protagonizan sujetos políticos identificables, quienes tematizan los problemas que aquejan al antiguo régimen, siempre está latente el problema adicional del cual dichos sujetos no necesariamente están advertidos. El ancien régime posee siempre una tendencia a reproducirse

en la “nueva sociedad” bajo nuevas máscaras y nuevas fisonomías. Se trata de proclividades sistémicas que tienden a minimizar la posibilidad de una renovación “total”; la memoria del sistema se activa en procesos semejantes y se procesa a través de rasgos institucionales genéticamente transmitidos por parte del ancien régime. Para evitar ello requeriríase una racionalidad olímpica (Simón, 1989) capaz de tematizar todos los genes sistémicos que tenderán a reproducirse, tanto las múltiples asociaciones de intereses; como las heterogéneas redes, costumbres y mentalidades forjadas en el pasado. Dada una racionalidad más humana, como la que el propio Simón ha llamado “limitada”, tendría que reconocerse tal proclividad sistémica. La transición política es un proceso humano, y por tanto sujeto a las limitaciones humanas para iluminar todos los “hoyos negros” del inconmensurable universo sociopolítico, tarea reservada para una luz sólo proveniente de dios. Es así que de toda transición a la democracia de hoy, mañana se dirá, con las palabras de Tocqueville

Estaba convencido de que, sin darse cuenta de ello, habían conservado del antiguo régimen la mayoría de los sentimientos, de los hábitos, e incluso de las ideas con cuya ayuda habían realizado la revolución que lo destruyó. Y, sin proponérselo, habían utilizado sus ruinas para construir el edificio de la nueva sociedad. De tal modo que, para comprender bien la revolución y su obra, era preciso olvidar por un momento la Francia de nuestros días e ir a interrogar en su tumba la Francia que ya no existe (Tocqueville, 1982).

Estas características, inherentes a todo proceso de transición política, se revelan con toda su fuerza en el hecho de que, una vez asumida la disfuncionalidad del ancien régime respecto a los intereses de todos o la mayoría de los actores relevantes, éstos tenderán a desarrollar estrategias incrementalistas lindblomianas, que mantengan los rasgos institucionales que dieron frutos ayer, pero que representen un logro incremental en términos de los resultados esperables del nuevo régimen. El sistema de intereses combina de maneras variadas dosis cambiantes de virtud y fortuna, en la terminología maquiavélica, lo cual instaura lo que podríamos llamar el hiperrealismo político. A pesar de ello, la tarea específica del análisis de políticas y sus cultivadores principia con la perspectiva de “los modernos descendientes de Arquímedes”, ilustrados de la transición, que se autoadjudican la heroica labor de buscar “el punto de apoyo en el cual asentar la palanca para mover o reformar el mundo” (Simon, 1989: 13-14).

3. Imperativos de la transición: ingeniería constitucional y diseño de políticas

En un proceso de transición política no se puede tematizar o. El ancien régime produjo, inevitablemente, zonas oscuras no accesibles a la mirada pública, donde se produjeron acuerdos, negociaciones, transacciones diversas, muchas de cuales seguramente no se hubiese podido producir más que a espaldas del público.¹⁰ Esta intermediación de intereses (Schmitler, 1992b) es poliédrica: presenta múltiples más, muchas aristas, es simulable y se engendra en cada oportunidad lucrativa que aparece en tomo a cada decisión autoridad. Dado lo anterior, la tarea dentro de una transición política consiste, entre otras cosas, en tematizar este problema y, si es el caso, reducirlo o erradicarlo.

En la perspectiva liberal clásica, el faccionalismo es enfrentable mediante una ingeniería política capaz de ajustar mutuamente los intereses divergentes o contrastantes de las diversas facciones. El realismo del que parte la visión liberal acerca de la falibilidad humana -o, quizá diríamos, el mesto de los políticos como homo economicus- no permitía hacerse muchas ilusiones en los debates reales en los procesos de construcción de estados democráticos. Éste un punto especialmente atractivo en alguien como Madison. (Anderson 1992)

En los casos de las democracias “clásicas” la arquitectura política partió de esta perspectiva, a la que podríamos identificar como expresión de la conciencia maquiavélica de la modernidad. Sin embargo, en las condiciones actuales, tal perspectiva parecería limitada, si no es que ingenua. La densidad de la gestión estatal, derivada de los estilos intervencionistas desarrollados por los más diversos contextos estatales, hace del proceso de dismantelación de las zonas de negociación discrecional un problema mayúsculo. Ello incluye el caso de los estados periféricos.

El estado “desarrollista”, como se le ha denominado a la experiencia de estilo en las decisiones estratégicas de las élites de los estados periféricos, desató un proceso altamente complejo de nuevos entramados sociales. Las políticas del estilo intervencionista alentaron la formación de asociaciones -formales e informales- interesadas en ciertas decisiones estratégicas. Los grupos de interés especial, como se les conoce, proliferaron en tomo al desarrollismo periférico. Las transiciones políticas enfrentan objetivamente los problemas implicados en esta estructuración de intereses. Por lo demás, sería ingenuo

10 Bobbio 1989 recuerda el señalamiento de Kant acerca de la afinidad entre ausencia de publicidad en las decisiones vinculativas y la injusticia de tales decisiones (lo que equivale a indicar su carácter expoliador).

creer que los procesos de transformación nucleados en torno a la apertura comercial, lo que constituye el fenómeno relevante en el marco de la llamada “globalización”, dismantelaron estas redes de intereses. Lo que se ha observado, más bien, ha sido la estrategia de ajustarse a las nuevas características del contexto, pero los grupos, las redes, los hábitos y los intereses no han desaparecido. Hoy en día tales fuerzas amenazan con reproducirse en forma larvada en la nueva estructura, la que surja de esta ola democratizante, en la terminología de Huntington.

En la discusión actual en México acerca de la democratización se ha ignorado prácticamente el problema del faccionalismo de los grupos de interés especial. Todo transcurre como si el proceso de transición política fuese un mero asunto de partidos y elecciones. Esta misma manera de construcción del problema tiene dos efectos relevantes: por un lado, constituye a los actores cuya actuación será decisiva en el propio proceso de transición, lo que presume un esquema de representación entre partidos y ciudadanía propio de un estado democrático; por otro lado, aísla de la propia agenda de la transición las cuestiones que son estratégicas en términos del diseño institucional que proveyó las oportunidades para las actividades expoliadoras de las facciones crecieron y se enriquecieron al amparo de la configuración autocrática del ancien régime. Estas dos cuestiones ponen en claro las limitaciones inherentes del esquema dado. En el actual proceso político mexicano. Por decir lo menos, hay una contradicción flagrante y una insuficiencia en el propio planteamiento.

La contradicción consiste en que, por un lado, se asume la centralidad de los partidos políticos en tanto instancias de representación dentro del proceso de transición y reforma estado. Por otro lado, se asume -aunque sea parcialmente- que el régimen del que se sale no es democrático, lo cual implica que los partidos no cuentan con las características propias de aquellos que se desenvuelven en un medio democrático; concretamente, se asume que la representación política de los ciudadanos por parte de los partidos es inexistente o dudosa -lo cual deriva del hecho de que son partidos formados en un contexto no democrático- y por la otra se pretende que tales partidos se conviertan en las instancias representativas dentro del proceso de transición. La insuficiencia radica en que se coloca como centro de la transición y el diseño institucional la configuración política formal; se plantean las cosas como si el problema del ancien régime fuera la falta de oportunidades a los partidos “de oposición” existentes.

La no tematización de estos problemas constituye un problema grave de los actuales procesos de reformas del estado. Por un lado se encuentra

el problema, ya señalado, de que no todos los problemas son tematizables. Pero por otro, se encuentra la dificultad de la escasa proclividad de los actores con voz políticamente relevante -los partidos- para “hacerse cargo” de todos los problemas que podrían tomados. Estas redes y asociaciones en realidad controlan zonas de incertidumbre del ancien régime, así como del propio proceso de transición. La autocracia mexicana prohió todo tipo de intereses especiales: empresarios protegidos de la competencia externa -el caso más conocido-, burocracias alimentadas con gasto público, grupos de productores con ventajas fiscales o con privilegios para expoliar a los consumidores, entre otras. En todos estos casos, estamos frente a deficiencias de la propia ley, que pudo ya haber legalizado tal estado de cosas, o bien redes que cubren incluso las instancias de aplicación de la ley. No sería sorprendente encontrar mañana una maraña de corrupción en el sistema de administración de justicia (Jueces, etc.), que pudo permitir la fuerza de los grupos de interés especial. ¿Realmente la transición política va a desestructurar tal estado de cosas? Sólo un ingenuo optimismo ilustrado, basado en la creencia de que “la razón” -encarnada en las dirigencias partidistas- puede efectuar un “cambio total” de la sociedad, podría asumir tal cosa. Sin embargo, el mito de la transición tiende ineluctablemente a cubrir con un halo de triunfalismo histórico este problema. Estamos frente a la génesis de un nuevo metarrelato, ahora sobre las bondades intrínsecas de las transiciones pactadas entre las burocracias gobernantes y las burocracias partidistas.

Lo que está en juego es la pretensión de mantener intocadas las áreas de política que representan el sistema de expoliación anterior. En tales casos, las transiciones a la democracia tenderán a presentar un déficit de publicidad (naturaleza pública y abierta) en el proceso mismo. Tal déficit constituye el costo social de la democratización. Esto es, la nueva configuración institucional, en la medida que haga permanecer zonas de la gestión intocables, reduce el bienestar público presente neto. En la medida que la opinión pública no logre procesar este problema tendremos una suboptimalidad inherente a la transición política. Así, los intelectuales tienen frente a sí dos opciones: ser los nuevos propagadores del mithos transicionista, los productores y reproductores del nuevo metarrelato de nuestra condición neoperiférica, o bien el de colocar en la agenda de las discusiones todas las zonas oscuras del proceso de las que no puede esperarse más que nuevas expoliaciones: si algún sentido tiene la luz del logos platónica, esta es la de alumbrar esos “hoyos negros” de nuestro proceso político.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L., 1992: *Antologías de Políticas Públicas*, 4 vols., Miguel Ángel México: Porrúa.
- Anderson, C., 1992: "Diseño político y representación de intereses" en Schmitter, Ph., y Lehmbruch, G. Y W Streek, *Neocorporativismo. Más allá del estado y el mercado* (2 vols.), Madrid: Alianza.
- Anderson, J.E., 1975: *Public Policy-Making*, Nueva York: Praeger.
- Bardach, E., 1977: *The Implementation Game: What Happens When a Bill Becomes a Law*, Cambridge: MIT Press.
- Bobbio, N., 1989: *Estado Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*, México: FCE.
- Certeau, M., 1978: *La Escritura de la Historia*, México: Universidad Iberoamericana.
- Cobb, R. Y Elder, C., 1972: *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Boston: Ally and Bacon.
- Cobb, R., Ross, J. y Ross, M.H., 1976: "Agenda Building as a Comparative Political Process" en *American Political Science Review*, (marzo), 36 (2).
- Collier, D. (comp.), 1985: *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*, México: FCE.
- DeLeon, P., 1993: "Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes" en *Foro Internacional*, Vol 33, ene-feb, México.
- Deutsch, K., 1985: *Los Nervios del Gobierno*, Buenos Aires: Paidós.
- Gadamer, H.G., 1960: *Verdad y método*, Salamanca.
- Habermas, J., 1962: *Historia y Crítica de la Opinión Pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona: Gustavo Gili.
- Heidenheimer, A.J., Hecl, H. y Teich, C., 1990: *Comparative Public Policy; The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, New York: St. Martin's Press.
- Jones, C. O., 1977: *An Introduction to the Study of Public Policy*, North Scituate: Duxbury Press.
- Larraín, F. y Selowsky, M., 1990: *El Sector Público y la Crisis de la América Latina*, México: FCE.
- Lazarsfeld, P., 1973: "Noción de fórmula-matriz" en Boudon, R. y Lazarsfeld, P., *Metodología de las ciencias sociales I. Conceptos e índices*, Barcelona: Laja.

- Lehmbruch, G., 1992: "Democracia consociacional, conflicto de clases y neocorporativismo" en Schmitter, Ph., y Lehmbruch, G. y Streek, W., *Neocorporativismo. Más allá del estado y el mercado*, 2 vol.), Madrid: Alianza.
- Lindblom, Ch., 1989: *El proceso de elaboración de políticas*, Madrid: inap-Miguel Ángel Porrúa.
- Liotard, J-F., 1984: *La condición postmoderna*, Madrid: Cátedra.
- Malloy, J. y Selligson, M.(comps.), 1987: *Authoritarians and Democrats: Regime Transitions in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mény, I. y Thoenig, J-C., 1989: *Las políticas públicas*, Barcelona. Ariel.
- Nedelman, B., y Meier, K., 1992: "Teorías del corporativismo contemporáneo" en
- Schmitter, Ph., y Lehmbruch, G. y Streek, W., *Neocorporativismo. Más allá del estado y el mercado*, 2 vol.), Madrid: Alianza.
- O'Donnell, Guillermo, s/f: "Notas para el estudio de procesos de democratización a partir del estado burocrático-autoritario" Estudio cedes 5.
- Panitch, L., 1992: "El desarrollo del corporativismo en las democracias liberales" en Schmitter, Ph., y Lehmbruch, G. y Streek, W., *Neocorporativismo. Más allá del estado y el mercado*, 2 vol.), Madrid: Alianza.
- Przeworski, A., 1991: *Democracy and the Market; Political and Economics Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Richardson, J., 1982: *Policy-Style in Western Europe*, London: Allen and Unwin.
- Rostow, D., 1970: "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model" en *Comparative Politics* 2, abril.
- Sabatier, J., 1977: "Regulatory Policy-Making: Toward a Framework of Analysis" en *Natural Resources Journal*, Julio.
- Sartori, G., 1970: "Concept Misformation in Comparative Politics", en *American Political Science Review* 54.
- Sartori, G., 1995: Ingeniería constitucional comparada, México: fce.
- Schmitter, P., 1992: "Adónde ha ido la teoría del neocorporativismo y hacia dónde puede ir su práctica. Reflexiones" en Schmitter, P., y Lehmbruch, G. y Streek, W., *Neocorporativismo. Más allá del estado y el mercado*, 2 vol.), Madrid: Alianza.
- Schmitter, P., 1992a: "¿Continúa el siglo del corporativismo" en Schmitter, Ph., y Lehmbruch, G. y Streek, W., *Neocorporativismo. Más allá del estado y el mercado*, 2 vol.), Madrid: Alianza.
- Schmitter, P., 1992b: "Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa occidental" en Schmitter, Ph., y Lehmbruch, G.

- y Streek, W., 1992: *Neocorporativismo. Más allá del estado y el mercado*, (2 vol.), Madrid: Alianza.
- Sckocpol, T., 1984: *Los estados y las revoluciones sociales*, México: FCE.
- Sheahan, J., 1990: *Modelos de desarrollo en América Latina*, México: Alianza! Conaculta.
- Simon, H. A., 1989: *Naturaleza y Límites de la Razón Humana*, México: FCE.
- Streeck W., y Schmitter, P., 1992: “¿Comunidad, mercado, estado .. Y asociaciones? La contribución prospectiva del gobierno de interés al orden