

Las instituciones de la transición y el bloque de poder político

Alonso Vázquez Moyers*

SUMARIO: I. Introducción. II. Instituciones y transformación democrática en México: el bloque de poder incólume. III. La nueva clase dirigente y los desafíos para las instituciones. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En el pensamiento contemporáneo, se ha discutido y teorizado sobre cómo abordar el acontecer histórico. Hay una forma común que segmenta el tiempo (y con ello, los acontecimientos históricos) en siglos, décadas o años; sin embargo, para pensadores como Eric Hobsbawm¹ o Jürgen Habermas,² la historia —humana, se entiende—, se conforma por rupturas políticas y sociales. De tal manera que, los cambios de época son un producto del acontecer social, menos que una consecuencia del transcurso del tiempo. Así, por ejemplo, ambos convergen en señalar que el siglo xx inició 14 años después, con la Primera Guerra

* Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por Flacso-México. Licenciado en Derecho y maestro en ciencias sociales por la Universidad Autónoma de Querétaro. Actualmente, es profesor investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Hobsbawm, Eric J., *La era del imperio, 1875-1914*, España, Crítica, 2003.

² Habermas, Jürgen, “Nuestro breve siglo XX”, trad. de José María Pérez Gay *Nexos*, 01 de agosto de 1998, <https://www.nexos.com.mx/?p=8965>

Mundial y la consecuente caída del Imperio austrohúngaro, para terminar poco más de 70 años más tarde, luego del derrumbe del bloque soviético. Por tal motivo, Habermas le denomina “nuestro breve siglo”.

Desde otra escuela de pensamiento, la derrota soviética fue entendida como el fin de la historia (en sentido hegeliano, desde la contradicción). El triunfo del modelo occidental encabezado por Estados Unidos era el triunfo de la democracia liberal, la sociedad abierta y sus instituciones.³

Poco tiempo pasó para que la hipótesis se mostrara equivocada. Luego de los ataques a Estados Unidos, reivindicados por grupos extremistas islámicos, la visión global puso un acento en el combate al terrorismo. Desde luego, hubo un impacto directo en los sistemas penales y la teoría jurídica. No se necesita argumentar demasiado para sostener que el 11 de septiembre de 2001 marcó un hito, una fractura social; no por nada nació la “guerra contra el terrorismo”, cuyos efectos permanecen.

Asimismo, las crisis humanitarias derivadas de los movimientos migratorios y el consecuente surgimiento de discursos y grupos políticos nacionalistas en los países económicamente más estables muestran que el cambio social, las demandas políticas y las formas de ejercicio del poder están inacabadas. En suma, que la política sigue siendo un campo de disputa.

Algo no muy distinto sucedió en México. Los años posteriores a las elecciones de 1997 y la derrota del PRI en 2000, pueden conocerse con la idea de transición democrática. A partir de entonces, en la opinión pública se elaboró la idea —alentada por la academia y la conjunción entre los sectores público y privado— de que el proceso democrático en México estaba por concluir y que la senda de reformas institucionales y electorales bastaba para conseguir la consolidación democrática. No obstante, faltaban razones para sostener que nos encontrábamos ante un parteaguas histórico; pero, como subsistieron las estructuras que cimentaron el pasado, la ruptura histórica mostró ser mucho menos profunda de lo que se planteó en un inicio.

³ Es, de manera muy sintética, el planteamiento de Fukuyama, Francis, “El fin de la historia”, *The National Interest*, 1992.

Las instituciones de la transición y el bloque de poder político

Dicho de otra manera, el cambio sucedió sobre todo a nivel institucional: se transformaron los procesos de toma de decisiones, adquirieron relevancia las autoridades electorales y se refinaron los mecanismos de acceso al poder. Institucionalmente, se volvió posible que cualquier actor político accediera a los cargos públicos.

Como consecuencia, la ciudadanía adquirió, al menos en apariencia, un peso específico en la toma de decisiones colectivas. De tal manera que, surgieron diversas instituciones “ciudadanizadas” o ciudadanas que, de alguna manera, desplazaron a los actores políticos y reforzaron la idea de que había que despolitizar al Estado. Volveré a esto más adelante.

Más allá de los cambios institucionales y de las siglas partidistas, subsistieron las ideas que, sobre el Estado, el derecho y el gobierno se habían elaborado años antes en distintas esferas, por lo que el bloque de poder permaneció prácticamente inalterado. No únicamente los actores políticos relevantes, muchos de los cuales provenían y se formaron en el régimen anterior, sino también los intelectuales, las élites académicas y económicas permanecieron prácticamente iguales. Muchos de ellos y ellas, fueron inclusive, algunos de los más entusiastas narradores de la transición.

El proceso de construcción institucional, el discurso sobre cómo diferenciar al México democrático del México autoritario fue, sobre todo, una reflexión procedimental. Nuevamente, no es menor ni está desligado de la forma de entender la democracia contemporánea; sin embargo, las elecciones de 2018 han desplazado al bloque de poder, al menos por lo que hace a las ideas sobre la construcción institucional y el quehacer político.

Lo anterior me sirve de base para formular las dos hipótesis que se desarrollan en el presente trabajo. La primera de ellas, por si no ha quedado clara, consiste en sostener que los cambios institucionales en los regímenes políticos (es decir, con independencia de que sean o no democráticos) están acompañados por un diseño institucional específico. La segunda hipótesis es que, el cambio democrático mexicano no modificó al bloque de poder que se conformó durante el régimen autoritario, aunque se hayan incorporado algunos otros actores. De tal manera que, para responder a la pregunta: ¿cuáles son los retos a los que se enfrentan las instituciones de transparencia y acceso a la información en

México?, se sostendrá que el cambio de gobierno de 2018 ha trastocado (en mayor o menor medida, es otra discusión) al bloque de poder en México.

A partir de dichos argumentos, formulo una segunda respuesta o tercera hipótesis, según quiera verse: aquellas instituciones mexicanas diseñadas e instrumentadas para el mantenimiento y reproducción de un bloque de poder, podrían desaparecer. Por el contrario, aquellas cuyo objetivo ha sido el desarrollo y consolidación de la democracia —no únicamente procedimental—, podrán enfrentar ciertas presiones, pero, en su mayoría, probablemente con algunas reformas, habrán de subsistir.

Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas son un motivo de disputa actual en el campo político, por lo que serán analizadas de conformidad con los planteamientos anteriores.

II. INSTITUCIONES Y TRANSFORMACIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO: EL BLOQUE DE PODER INCÓLUME

El argumento que desarrollaré en este apartado parte de una lectura crítica de lo que denominaré el gran relato de la transición democrática. Y, escojo denominarle *gran relato* porque no solo ha sido una construcción histórica, como lo es cualquier hecho social, sino porque ha permeado en el discurso institucional, académico e intelectual como un proceso más o menos lógico, en donde han surgido instituciones tendientes a robustecer el sistema democrático.

De manera muy resumida, este relato se encuentra en algunos libros, congresos y programas académicos. Es, en general, la idea sobre el cambio institucional formal, las reformas legales y electorales. Normalmente se cuenta como un proceso lineal, como una consecuencia lógica de la presión que comenzaron a ejercer, a partir de 1968, ciertos grupos sociales, derivado del crecimiento de la clase media urbana y que supuso la liberalización del régimen autoritario. Una de las primeras señales fue la reforma política de 1977.

Desde luego, el proceso no estuvo exento de sobresaltos, pero son explicados como parte de un reformismo inacabado. En todo caso, las elecciones de 1988 y las acusaciones de fraude electoral

Las instituciones de la transición y el bloque de poder político

aparecen como catalizadores, menos que anormalidades del cambio. Se trata de explicaciones convincentes y hasta cierto punto verídicas.

La institucionalización de los procesos de toma de decisiones y participación política es innegable; el error, en todo caso, se encuentra en la concepción del cambio político sin reparar en los actores, en especial, en los bloques de poder: económico, político, cultural y académico. La conformación de ese bloque, además de anteceder —o en algunos casos acompañar— la democratización en México, permite entender la falta de orientación que se observa actualmente en algunos círculos intelectuales —sin reparar ya en los políticos y económicos— al analizar la reconfiguración que se vive actualmente.

Vale la pena insistir, por si quedara duda, que hacer una revisión sobre el gran relato de la democratización mexicana no se equipara a negar la existencia de la transición ni de los procesos e instituciones democráticas. En todo caso, este texto comparte algunos planteamientos generales sobre un proceso que también fue clave en el diseño institucional del México contemporáneo que, aunque ha perdido capacidad explicativa por su uso y abuso en el debate público, sí implicó rediseñar al Estado: la ascensión del neoliberalismo.

Uno de los textos más provocadores en este sentido se publicó hace ya muchos años, con un título igualmente provocador: *Neoliberalismo: la dictadura realmente perfecta*.⁴ Se ha vuelto lugar común explicar al periodo autoritario de hegemonía priista a partir de la frase de Mario Vargas Llosa. Más allá de las simplificaciones a las que ha llevado, las fantasiosas elaboraciones sobre el presidencialismo todo poderoso,⁵ la existencia de procesos, instituciones y sucesiones presidenciales, así como la ininterrumpida celebración de elecciones, daba la ilusión de un poder legitimado electoralmente, que contrastaba en lo general con las dictaduras que por entonces caracterizaban a los sistemas políticos de casi todos los países en el resto de Latinoamérica.

⁴ Montalvo Ortega, Enrique, *Neoliberalismo: la dictadura (realmente) perfecta*, México, Ariel-INAH, 2013.

⁵ Hernández Campos, Jorge, “El fin del mito presidencial”, en Florescano, Enrique (comp.), *Mitos mexicanos*, México, Debolsillo, 2015.

ALONSO VÁZQUEZ MOYERS

Los textos que componen el volumen en cuestión parten de un argumento parecido. El neoliberalismo,⁶ como sistema económico y político, se instrumentó en México a partir de los años ochenta, mediante una serie de reformas que privatizaron diversas empresas hasta entonces pertenecientes al Estado. Además, el sistema neoliberal adoptó una política de “flexibilización” de las regulaciones jurídicas al medio ambiente, laboral y fiscal, lo que supuso la precarización tanto de los sectores obreros como de las relaciones sindicales, que perdieron fuerza. Como consecuencia, las posibilidades para reclamar derechos colectivos disminuyeron también.

Así, la transición a la democracia aparece como parte del diseño político que sustenta y legitima la ascensión del Estado neoliberal. Uno de sus puntos clave, y que fue también la columna vertebral de los cambios institucionales de la transición, fue la despolitización del Estado, que acompaña a la despolitización de los mercados. De acuerdo con Escalante,⁷ “la ambición era lograr que (el Estado) tuviese funcionamiento mecánico, uniforme, previsible, racional, libre del constante estira y afloja, de la discrecionalidad y la incertidumbre de la administración un poco barroca del régimen priista”.

La transparencia, resulta “uno de los recursos básicos para procurar la despolitización del Estado: eliminar la deliberación, la negociación, la decisión, y que en su lugar haya mecanismos impersonales, criterios técnicos”.⁸

Así las cosas, según este gran relato, la corrupción se trató como un tema especialmente institucional. Se da por descontado

⁶ Vale la pena precisar que últimamente resulta casi desafortunado y bastante confuso el uso de la palabra neoliberal. Su uso y abuso en la esfera pública le ha convertido en una herramienta discursiva para la descalificación política. Sin embargo, el sentido en que utilizo el término hace alusión al programa intelectual, al diseño de políticas públicas y elaboración de lo social con énfasis en la economía de mercado y la razón utilitaria. Escalante Gonzalbo, Fernando, “Pasado porvenir/noticia del naufragio”, en Escalante Gonzalbo, Fernando (comp.), *Si persisten las molestias (noticias de algunos casos de ceguera ilustrada)*, México, Ediciones cal y arena, 2018.

⁷ *Ibidem*, p. 225.

⁸ *Ibidem*, p. 227.

Las instituciones de la transición y el bloque de poder político

que la clase política o, en general, cualquier actor gubernamental pueda resistirse a la tentación de desviar recursos, beneficiar a un amigo o familiar en la asignación de un contrato o asociarse con algún grupo que le garantice réditos políticos o económicos.

Tanto en la academia como en el discurso público, las instituciones han sido el punto de partida y de llegada del cambio político; en especial, desde la perspectiva que las considera como un conjunto de restricciones e incentivos. Lo que no queda muy claro es si el tipo de instituciones que se diseñaron durante la transición democrática sean el único tipo posible. En realidad, al tratarse muchas de ellas de instituciones que pusieron el acento en la despoltización del Estado, un bloque de poder que desafíe esa concepción del Estado y de la política, tenderá a construir otras o a generar otros mecanismos para la instrumentación de sus tareas.

III. LA NUEVA CLASE DIRIGENTE Y LOS DESAFÍOS PARA LAS INSTITUCIONES

Es probable que 2018 se dimensione (si no es que ya se hace) como una fractura histórica de mayor envergadura que la transición de 2000. Desde el punto de vista institucional, hay dos lecturas posibles, a las que me referiré en seguida; ambas son una consecuencia de la fractura en el bloque de poder.

La fractura es visible especialmente a nivel político. La toma de decisiones y ejecución de los programas de gobierno siguen una lógica distinta y son otros actores quienes instrumentan las acciones gubernamentales. De la transición hasta 2018, la construcción de la agenda pública, el discurso sobre las instituciones, reformas y construcción del Estado, aunque no exento de algunas críticas por escándalos de corrupción y la impunidad prevaliente, seguían una dirección más o menos clara y consensuada.

Las instituciones que se construyeron luego de la transición, insisto, seguían la lógica de las reformas para el desarrollo, y estaban diseñadas para ese bloque. Había pluralidad política en sentido estricto, así como diversos contrapesos, órganos constitucionales autónomos, organizaciones de la sociedad civil y congresos sin mayoría.

ALONSO VÁZQUEZ MOYERS

El Pacto por México, por ejemplo, fue visto como un signo de madurez política, una forma de articular el cambio a partir del consenso general. Al mismo tiempo, pocos actores políticos, sociales e intelectuales dudaron de la necesidad de construir instituciones lo más alejadas posibles del poder político; de tal manera que, la primera lectura al cambio de 2018 se concentró en la preocupación por la falta de contrapesos que, al mismo tiempo, se convertía por sí misma en un peligro para la subsistencia de la democracia y sus instituciones.

Otra vez, subrayo que ninguno de esos logros puede ser desdeñado; en cambio, el argumento me sirve para señalar qué tipo de instituciones y de actores formaron la columna vertebral del consenso democrático luego de la transición. Y sirve también para entender las tensiones con el nuevo bloque de poder, formado a partir de la crítica a esas reglas e instituciones.

Por otro lado, el bloque de poder naciente, la nueva clase política dirigente, sus intelectuales orgánicos y el propio presidente de la república, han asumido una lectura contrastante con el reformismo del bloque de poder de la transición. Se trata, por tanto, de una disputa por la definición del campo de la política, es decir, por medio de las reglas de la política, definir al Estado, su posición en el quehacer público, cómo se debe ejercer el gobierno y a través de qué instituciones y mecanismos. La crítica a las instituciones y el lenguaje del gran relato de la transición, rechaza —o, en todo caso, afirma la importancia— la existencia de ciertas instituciones, como pueden ser las de transparencia.

El nuevo discurso público, al distanciarse del neoliberalismo y tratar de fundar un nuevo orden institucional y político, desconfía profundamente de muchas de las instituciones que separan las decisiones políticas de las técnicas. A diferencia del orden institucional que se construyó a partir de la transición democrática, se intenta regresar a la esfera de la política (y con ello reconfigurar las reglas del campo político y establecer nuevos límites para el poder político) decisiones e instituciones.

La transparencia y el acceso a la información ha dotado de importantes herramientas a la ciudadanía para conocer de manera más diáfana el quehacer público; sin embargo, esa herramienta por sí sola no transformó el quehacer político, ni la ética de los gobiernos. La corrupción continuó siendo parte de la mayoría de

Las instituciones de la transición y el bloque de poder político

los acuerdos políticos y, en buena medida, la tolerancia a ella, el fundamento del poder del Estado.

Dentro de las hipótesis que tratan de explicar el triunfo histórico del bloque encabezado por Andrés Manuel López Obrador, está la corrupción e impunidad que caracterizaron a los gobiernos de la transición.

En buena medida, el discurso del nuevo gobierno sobre la ineficacia de las instituciones se funda en su incapacidad para arrojar mejores números en esa materia, sin dejar de lado que al nuevo gobierno no parecen interesarle particularmente los números como un instrumento concreto para hablar de eficacia o ineficacia.

De esta forma, el nuevo arreglo político que se intenta no apunta hacia la creación y fortalecimiento de las instituciones de transparencia, sino a la recuperación de una moralidad pública que, más allá de algunas frases y declaraciones muy generales, no parece tener demasiados fundamentos empíricos.

El problema, en todo caso, es que la dimensión moral que se ha querido construir alrededor de la figura presidencial dificulta el procesamiento de un discurso más bien secular, técnicamente riguroso. Hay riesgos en pensar que se puede prescindir de las instituciones; como los hubo al pensar que estas por sí mismas, se encargarían de los problemas.

Si las instituciones de acceso a la información y combate a la corrupción son refractarias al poder político, está por verse. Es claro que, el nuevo gobierno, en su intento por fundar un nuevo régimen (y, por ende, ser exitoso en establecer un orden político distinto), ha construido una nueva narrativa del quehacer público y trasladado ese lenguaje a las instituciones. Algunas de ellas ya se han reformado y dan una idea del lugar que el nuevo bloque de poder quiere dar a la política. Por eso ha intentado alejarse de nombres aparentemente neutrales y “refundado” instituciones a partir de una separación con el régimen que busca superar. Un buen ejemplo es el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, que sustituyó al Servicio de Administración de Bienes y Activos.

Otro problema de la democracia procedimental, característica del régimen de la transición, fue su incapacidad para permear en las capas sociales más marginadas en México. Ese problema

ALONSO VÁZQUEZ MOYERS

también se ha trasladado al discurso público y ha contribuido a la construcción de la plataforma política en la que descansa la legitimidad del nuevo régimen.

Paralelamente, a ese distanciamiento que marcan los nombres de las instituciones con el pasado inmediato, se une la crítica a las burocracias de élite que las han formado (y que las construyeron). Dados los niveles de pobreza y de desigualdad que se han mantenido y que incluso se han incrementado en los años de los gobiernos del neoliberalismo, el discurso público apunta hacia una ampliación en la construcción de ciudadanía, cuando no, a otro modelo de ciudadanía.

Es decir, el nuevo gobierno, al intentar fundar un nuevo régimen político, no solo busca alterar algunas de las reglas básicas que habían definido el quehacer público, sino que busca que los ciudadanos que a su entender habían sido ignorados por los gobiernos de la transición, adquieran relevancia pública.

Es claro que en esta tarea no debería haber un divorcio con las instituciones de transparencia y acceso a la información. La construcción de ciudadanía en los estratos más bajos pudo no ser el objetivo principal del reformismo de la transición, pero las instituciones que construyeron, si bien priorizaron un modelo comunicativo que imaginaba a un tipo de ciudadanía previamente politizada (y de manera muy específica), no están pensadas para excluir a dichos sujetos.

Por ello, el desafío para las instituciones de transparencia y acceso a la información ante un cambio de régimen se encuentra en cómo puedan acompañar al proceso de transformación institucional. Si acudo a la definición clásica de Samuel P. Huntington sobre la institucionalización,⁹ está por verse si aquellas tienen la flexibilidad suficiente para adecuarse a la nueva realidad política, sin que por ello se entienda que deban rendirse al poder.

⁹ Según Samuel P. Huntington la institucionalización es “el proceso mediante el cual las organizaciones y sus procedimientos adquieren valor y estabilidad”. Martínez Hernández, Aldo Adrián, “La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: revisión conceptual y metodológica”, *Revista de El Colegio de San Luis*, San Luis Potosí, vol. VIII, núm. 15, 2018, <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4262/426259448008/html/index.html>

Las instituciones de la transición y el bloque de poder político

BIBLIOGRAFÍA

- ESCALANTE GONZALBO, Fernando, “Pasado porvenir/noticia del naufragio”, en ESCALANTE GONZALBO, Fernando (comp.), *Si persisten las molestias (noticias de algunos casos de ceguera ilustrada)*, México, Ediciones cal y arena, 2018.
- FUKUYAMA, Francis, “El fin de la historia”, *The National Interest*, 1992.
- HABERMAS, Jürgen, “Nuestro breve siglo XX”, trad. de José María Pérez Gay, *Nexos*, 01 de agosto de 1998.
- HERNÁNDEZ CAMPOS, Jorge, “El fin del mito presidencial”, en FLORESCANO, Enrique (comp.), *Mitos mexicanos*, México, DeBolsillo, 2015.
- HOBBSAWM, Eric J., *La era del imperio, 1875-1914*, España, Crítica, 2003.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, Aldo Adrián, “La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: revisión conceptual y metodológica”, *Revista de El Colegio de San Luis, San Luis Potosí*, vol. VIII, núm. 15, 2018.
- MONTALVO ORTEGA, Enrique, *Neoliberalismo: la dictadura (realmente) perfecta*, México, Ariel-INAH, 2013.