

Los significados del conflicto en Chiapas

Miriam Calvillo y Alejandro Favela

Este ensayo analiza los sistemas políticos según los esquemas de reflexión de D. Easton, K. Deutsch, S. Huntington y D. Apter. Como ejemplo se menciona el alzamiento zapatista, en el sentido de detectar las reacciones inmediatas y mediatas del cuerpo institucional ante el mismo. Versa sobre la capacidad de adaptación de las instituciones políticas ante sucesos imprevistos e impactantes para el país como lo es la rebelión zapatista.

El estudio atribuye la generación del conflicto a elementos estructurales: la creciente desigualdad social y el hondo centralismo político característicos del México contemporáneo. Se señala como una vía posible para superar la crisis del sistema político mexicano la descentralización de las decisiones públicas en todos los órdenes de la vida nacional. Asimismo, se plantea la necesidad de diversificar las fuentes o insumos de información en las instancias gubernamentales para potenciar su capacidad de interlocución con los distintos sectores —particularmente con aquéllos más desfavorecidos— en previsión de rupturas o fracturas del orden social y político.

El texto presenta la crisis abierta por el conflicto chiapaneco como una oportunidad para modernizar las relaciones entre gobierno y sociedad. De modo que la modernización institucional impactaría positivamente en la dinámica social, regional y económica, al favorecer el desprendimiento de prácticas clientelistas, patrimonialistas y autoritarias en el ejercicio del poder político en México.

El mes de enero de 1994 tuvo para México al menos dos profundos significados, uno de tipo coyuntural y otro de carácter estructural: un conflicto armado en la frontera sur del país que alertó sobre puntos del sistema político que requieren una revisión muy

atenta para poder conservar su viabilidad y, por otra parte, el éxito del sistema social en su conjunto, basado en la estabilidad sobre la que México como nación ha transitado.

El elemento coyuntural

El alzamiento que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional realizó el primero de enero de 1994 en la zona de Los Altos de Chiapas y la Selva Lacandona, responde a una muy bien calculada estrategia para impactar a la opinión pública, encontrar una cobertura informativa y lograr la protección de los organismos no gubernamentales de derechos humanos, amén de haber demostrado una concepción estratégica militar de mucha precisión. Un conflicto armado que por su instrumentación ha obligado al régimen político nacional a redefinir los puntos de tensión social en un marco de extrema vigilancia por parte de la sociedad civil.

Se trata de un conflicto que puso a prueba los items de *carga*, *retardo*, *provecho y guía*¹ con que el sistema político reaccionó para asumir nuevamente el control del momento político. Así, durante los primeros días de enero la respuesta gubernamental se planteó en términos estrictamente militares con un operativo de cercamiento y recuperación de las poblaciones tomadas por el EZLN. En tanto, los zapatistas ocuparon ese tiempo para conformar una imagen de sí mismos, de su movimiento y de las causas del levantamiento que encontró una gran aceptación entre los medios informativos y la opinión pública.

Entre tanto, los discursos de condena y de apoyo a la violencia como medio para dirimir contradicciones sociales, trajeron a colación temas nacionales que tenían un referente en Chiapas, pero que en realidad involucraban al país en su conjunto, como son la falta de canales políticos para expresar inconformidades y la injusticia imperante en Chiapas, pero que no le pertenece en exclusiva. El enarbolamiento por parte del EZLN de las causas que originaron un intento de resolución por la vía armada a las condiciones de marginación y desatención a los campesinos e indígenas de la zona de Los

¹ Se trata de conceptos elaborados y desarrollados por Karl Deutch en *Los nervios del gobierno*, con los cuales se puede calcular los tiempos y la eficiencia con que un sistema político recupera el control de los propósitos estratégicos durante una secuencia de objetivos tácticos cambiantes. Cf. Karl Deutch, *Los nervios del gobierno*, Ed. Paidós, México, 1989, pp. 209-210.

Altos planteó una discusión nacional si bien no estaba claro si se debía permitir avalar del todo ese camino en pleno año electoral. En esa discusión nacional se buscaba la explicación del movimiento y en otros momentos su justificación. El conflicto chiapaneco, desde su inicio y dada la importancia que adquirió, se transformó de alguna manera en uno de los ejes que orientaron la coyuntura política del año de 1994 en México.

El anuncio presidencial del 12 de enero respecto a la suspensión unilateral del fuego en Chiapas planteó un primer intento por parte de la autoridad de retomar la iniciativa. Es el primer momento del *provecho*, fue el primer paso correctivo, de manera tal que el *retardo* del sistema fue de 12 días. El momento de *guía* se inició cuando el Comisionado para la Paz y la Reconciliación logró establecer una agenda de negociaciones con la dirigencia zapatista.

Por lo anterior, resulta claro que el tiempo de rectificación institucional en la conflictiva coyuntura creada por el EZLN fue, ciertamente, muy breve. La calificación inicial de *insurrectos* y *profesionales de la violencia* se cambió a la de *fuerza política en formación* y posibilitó el establecimiento de un diálogo para solucionar el conflicto de manera institucional. Esa modificación en el enfoque fue la que permitió ampliar la capacidad de asimilación de las demandas planteadas por los zapatistas, desde el sistema político mexicano, lo cual desembocó en un incremento de la eficacia con que el régimen pudo enfrentar la situación de beligerancia.

Se dio entrada a *cargas* de información que hasta enero no habían sido consideradas como prioritarias, pero a lo largo de un mes los intentos de resolución del problema armado habían pasado a convertirse en una negociación política incorporada a la agenda gubernamental, lo cual muestra la capacidad de asimilación y adaptación que las instituciones políticas mexicanas tienen en su haber como patrimonio histórico.

El elemento estructural

Los estudiosos de los procesos de modernización y en particular de los procesos de desarrollo político señalan que “ la estabilidad de cualquier sistema de gobierno depende de la relación que existe entre el nivel de participación y el de institucionalización políticas... [y que] los sistemas de gobierno modernos se diferencian de los tradicionales por su nivel de participación política. Los sistemas desa-

rollados se distinguen de los subdesarrollados por su nivel de institucionalización política”.² Esto se complementa por la afirmación del mismo Huntington respecto a que “la aguda diferencia entre los países en vías de transición y los modernos es una demostración muy gráfica de la tesis de que la modernidad significa estabilidad y la modernización inestabilidad... los focos de violencia y extremismo dentro de los países son las zonas en vías de modernización y no las que mantienen su estructura tradicional”.³

Esta concepción plantea la necesidad de aclarar qué es lo que se entiende por modernización: “empleamos primordialmente la modernización con respecto a la difusión y al uso de roles de tipo industrial en medios no industriales... Así definida la modernización representa la difusión de roles originados en sociedades con infraestructura industrial, donde cumple propósitos funcionales en el proceso industrial, a sistemas que carecen de dicha infraestructura”.⁴ Esto es particularmente importante si se tiene presente que el México contemporáneo ha sido producto de sucesivos y crecientes procesos industrializadores y que el impacto de la modernidad a lo largo del país se ha manifestado de una manera diferenciada y no ha mantenido un patrón de desarrollo homogéneo para todas sus regiones. Ello ha conducido a que se establezcan concentraciones industriales en ciertos núcleos urbanos que desde hace más de sesenta años iniciaron procesos de modernización y que en la actualidad los roles y patrones de comportamiento social acordes a la modernidad ya han sido asimilados de manera significativa como formas de convivencia cotidianas.

Sin embargo, existen zonas del país en las que el impacto de la modernización no ha sido relevante por lo que se manifiestan en profundos rezagos sociales; se trata de regiones en las cuales los procesos productivos y las normas sociales se presentan como retos para su incorporación al desarrollo nacional.

Los desequilibrios en el desarrollo regional tienen un impacto en los niveles y grados de institucionalización y participación política, lo cual se relaciona con las modalidades que han asumido los procesos de toma de decisión que han imperado en México. La opción centralista por la que el país ha optado tiene diversos costos políti-

² Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Ed Paidós, México, 1992, pp. 80-81.

³ *Ibid.*, pp. 49-51.

⁴ David Apter, *Estudios de la modernización*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1970, pp. 289-290.

cos y sociales, uno de los cuales es justamente el de los desequilibrios regionales.

Los siguientes cuadros ilustran de manera fehaciente las anteriores aseveraciones.

Cuadro 1
Distribución porcentual del personal ocupado
por sector 1940-1990

Año	Primario	Industria	Servicios
1940	65.4	15.6	19.0
1950	58.3	15.9	25.8
1960	54.6	19.0	26.6
1970	36.7	21.2	44.1
1980	28.0	22.9	49.1
1990	26.9	22.2	50.9

Fuente: Nafinsa. México en cifras. 1992.

Las cifras anteriores cobran significado cuando las comparamos con otras que permiten contrastarlas; por ejemplo, de acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Población en sus *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990*, para 1990 en el país existían seis entidades federativas que registraban grados de marginalidad calificados como de *muy altos*. Estas entidades son: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz. La distribución porcentual de la población ocupada en el año de 1990 en esas entidades es la siguiente:

Cuadro 2

Entidad	Primario	Secundario	Terciario
Nacional	22.6	27.8	49.6
Chiapas	58.3	11.1	30.7
Guerrero	36.4	16.9	46.7
Hidalgo	37.0	25.2	37.7
Oaxaca	52.9	16.4	30.7
Puebla	36.9	24.9	38.2
Veracruz	39.4	21.2	39.5

Fuente: XI Censo de Población y Vivienda. 1990.

Ahora bien, si se contrastan los datos de los dos cuadros anteriores, resulta que para Chiapas la población ocupada en la industria,

en 1990, todavía no alcanzaba el promedio nacional de 1940, en tanto que los que se dedican a los servicios y al campo presentan índices equiparables a los nacionales obtenidos entre 1950 y 1960. Ciertamente, Chiapas es el extremo, pero los datos para Veracruz son similares a los promedios nacionales de 1970, al igual que los de Puebla, Guerrero e Hidalgo que se asemejaban a las distribuciones de los años sesenta, en tanto que Oaxaca se ubicaba en un rango similar al de Chiapas.

Estas seis entidades presentan atrasos sociales muy significativos ya que se encuentran 20, 30 o 40 años rezagados respecto de los promedios nacionales. Estos datos comparados con los de las entidades más dinámicas abrirían la brecha aún más; el Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León y Baja California son estados que han desarrollado un dinamismo económico y social que los separa de manera importante del resto del país, pero que por contraste con los seis primeros casos analizados, en los que se registra una alta marginación, sus diferencias son de tal magnitud que hacen difícil la posibilidad de que sean gobernados con los mismos criterios que las otras entidades. La heterogeneidad es tal que se imposibilita la aplicación de criterios homogéneos para el gobierno, en virtud de las diferencias regionales del México de los noventa.

Citemos nuevamente a Apter: "si en las primeras etapas del proceso de desarrollo el manejo resulta posible por medio de alguna clase de sistema político burocrático, en las etapas posteriores, a medida que un país avanza hacia la gran industrialización, es probable que los sistemas políticos se sucedan uno tras otro con creciente rapidez, a menos que se establezca un sistema político poderoso y altamente centralizado que controle el proceso. Sólo cuando se haya producido el cambio a la industrialización cesará rápidamente la utilidad de ese tipo de sistema político altamente centralizado".⁵ El caso mexicano es ciertamente el de un sistema político poderoso y altamente centralizado que logró controlar el proceso político e impulsar un cierto cambio productivo y tecnológico, pero que por el éxito obtenido en estas décadas se torna ahora necesario readecuar a un sistema de toma de decisiones descentralizado para poder seguir operando con éxito.

Las diferencias regionales en cuanto a sus actividades productivas, los distintos roles sociales que llevan aparejados, los diversos niveles de institucionalización presentes en el país y los diferentes

⁵ Apter, *op. cit.*, p. 288.

grados de participación política, obligan a un cambio en las modalidades político administrativas. El cambio institucional debe ser parte de una readecuación del sistema político. Transitar de modalidades centralistas a modalidades descentralizadas en los procesos de toma de decisión es el requerimiento institucional para poder seguir siendo eficiente como sistema. La descentralización es parte del reconocimiento de la gran diversidad de desarrollos sociales que convergen en un país que de manera importante ha logrado su industrialización, pero que no ha tenido ni los mismos ritmos ni los mismos tiempos en todas sus partes.

En la sociedad mexicana las disparidades regionales han ido acompañadas de desequilibrios en cuanto a la distribución del ingreso. En 1989 la décima parte de la población más rica del país concentraba el 37.93 por ciento de los ingresos, en tanto que la mitad más pobre del país sólo percibía el 18.76 por ciento del ingreso nacional.⁶ Evidentemente estas disparidades sociales tienen un correlato directo con los desequilibrios regionales. Esto se muestra más claramente porque en Chiapas el 80.08 por ciento de la población vive con ingresos familiares inferiores a dos salarios mínimos; para Oaxaca este dato es del 78.73 por ciento, para Hidalgo del 73.70 por ciento, para Puebla del 72.41 por ciento, para Veracruz del 71.85 por ciento y para Guerrero del 67.81 por ciento.⁷ Todo lo cual manifiesta que las diferencias regionales se agudizan al nivel social en las entidades de escaso desarrollo. La modernidad no ha llegado a todos los estados. Algunos de ellos están justamente en el tránsito a la modernización y por ello sus niveles de estabilidad tienden a ser precarios.

Hay regiones y sectores del país que ya están incorporados a la modernidad y por ello sus patrones de conducta, sus formas productivas, sus habilidades y sus reclamos sociales adquieren modalidades distintas a las de las regiones y sectores sociales que aún están inmersos en el esfuerzo por modernizarse.

El México contemporáneo presenta también características de comportamiento político diferenciado: durante las elecciones presidenciales de 1988, en 18 estados de la república la votación favoreció en más del 60 por ciento a un solo partido político. Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Quintana Roo, Sonora,

⁶ Cf. INEGI, *Encuesta nacional ingreso-gasto de los hogares*, México, 1992.

⁷ Conapo, *op. cit.*

Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas,⁸ todos, a excepción de Michoacán, favorecieron al PRI de manera abrumadora. En el caso de Nuevo León, se presentaba un candidato que aun sin ser nativo se ostentaba como originario de la entidad. Sonora ha tenido una presencia panista importante desde los años setenta y lo mismo ocurre con Yucatán, pero circunscrito a Mérida, San Luis Potosí y Tabasco que posteriormente han tenido desarrollos políticos interesantes. Sin embargo, los seis estados de alta marginación a los que hicimos referencia anteriormente también están presentes en esta lista de estados de escaso desarrollo político.

Es interesante interrelacionar estas variables para el análisis, ya que muestran cómo, a bajos niveles de desarrollo industrial y por tanto a bajos niveles de diferenciación funcional en una sociedad, los márgenes de variación en los comportamientos electorales se modifican poco, puesto que el incremento en los niveles de participación política implica también niveles crecientemente diferenciados de roles sociales funcionales.

La heterogeneidad social implica la búsqueda de alternativas de participación social que —cuando hablamos de sociedades que de alguna manera están en la modernidad o próxima a ella— tienden a construir una mayor capacidad institucional de asimilación. Por esta razón, a mayor desarrollo socioeconómico, mayor participación política. Las entidades federativas que presentan un mayor grado de desarrollo y complejidad tienden, también, hacia una mayor diversidad de comportamientos y preferencias políticas.

La competencia electoral es una de las resultantes, a nivel de comportamiento político, del grado de desarrollo de una sociedad. La modernidad implica diversidad, “las sociedades políticas modernas se distinguen de sus antecesoras por una autoridad racionalizada, una estructura diferenciada y la participación de las masas”.⁹

La necesidad del cambio institucional

René Lourau plantea una diferencia en la interpretación del concepto de institución ya que pasa de una idea estática a una conceptualización de carácter dinámico y de procedimiento: “he llamado lo *instituido*, la cosa establecida, las normas vigentes, al Estado de hecho

⁸ Cf. Cuadros 11.15, 11.16 y 11.17 de Banamex, *México Social 1993*, México, 1994.

⁹ Huntington, *op. cit.*, p. 42.

confundido con al Estado de derecho... A fuerza de vaciar el concepto de institución de una de sus instancias primitivas (instituir en el sentido de fundar, crear, romper con el orden antiguo y crear uno nuevo), la sociología terminó por identificar la institución con el orden establecido... La institución es la actividad social instituyente desplegada por los miembros de la sociedad, por los usuarios de las instituciones; consiste en la acción integradora de la sociedad respecto de los individuos".¹⁰ Esta reconceptualización dinámica del fenómeno de la institución es particularmente importante cuando se habla de la capacidad de adaptación que debe desplegar un sistema político al enfrentarse con aquellos retos que son la continuación de sus propios éxitos institucionales.

La capacidad adaptativa de un sistema político depende en buena medida de la información que le permite prever y conducir el cambio conforme a objetivos institucionales que son los que de manera estratégica orientan su acción. Adaptación y previsión son elementos de un sistema autónomo e integrado; cuando un sistema pierde su capacidad estratégica y deviene reactivo, su autonomía está en peligro. "Puede destruirse la autonomía de un individuo, una empresa, un grupo social, un partido o un gobierno, cortando el flujo de información acerca del estado de cosas de sus diferentes partes y desorganizando aquellos controles sobre sus propias partes que dependían de esa información interna... Para que una sociedad o comunidad pueda autoconducirse, debe continuar recibiendo un flujo completo de tres tipos de información: primero información acerca del mundo exterior; segundo, información sobre el pasado, con un amplio ámbito de evocación y recombinación; tercero, información sobre sí misma y sobre sus partes. Si cualquiera de estas tres corrientes de información se interrumpe por un largo periodo, llega a perder el control sobre su propio comportamiento".¹¹ La importancia de la información sobre sí mismo que puede allegarse un sistema político resulta vital para su autonomía e integridad, pero existe un problema básico. De acuerdo con la formulación ya clásica de David Easton, el sistema político es un sistema basado en la capacidad autoritativa para la asignación de valores, por ello Deutsch plantea —refiriéndose a una organización— que "cuando hablamos del poder queremos significar la medida en que es posible continuar exteriorizando con éxito su carácter. Dicho de otro modo, poder sig-

¹⁰ René Lourau, *El análisis institucional*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1991, pp. 137-138.

¹¹ Deutsch, *op. cit.*, p. 157.

nifica la capacidad para imponer extrapolaciones o proyecciones de su estructura interna sobre su ambiente. Poder es la prioridad de la salida sobre la entrada, la capacidad de hablar en vez de escuchar. En cierto sentido es la capacidad de permitirse no aprender".¹²

Como resulta claro, estas capacidades del poder de un sistema político tornan problemático el acceso a cierto tipo de información que le permita continuar ejerciendo el autocontrol. El hecho de que produzca información, pero encuentre dificultades para recibirla y poder procesarla, incorporándola como parte de su mecanismo de memoria y retroalimentación, son elementos inhibitorios de la capacidad adaptativa de un sistema político. La capacidad de adaptación es parte del mecanismo de conservación del sistema político mismo y la forma como éste actúa es a través de la posibilidad de reformar su institucionalidad, mediante el proceso instituyente y creador al que hacía referencia Lourau.

El centralismo mexicano como mecanismo de toma de decisiones en décadas pasadas contó a su favor con que los sistemas de reclutamiento de su personal de mando se realizaban en condiciones de escasa competencia. Esto es válido también para los puestos de elección popular, ya que el sistema de partidos no presentó sino hasta fechas recientes —los últimos tres quinquenios— indicios de transformarse en competitivo.

La reforma política ideada por Jesús Reyes Heróles en 1977 ha tenido una enorme significación ya que al ampliar el número de opciones partidarias, el cambio institucional incluyente se daba en el sentido de una modernización del sistema de partidos y también como el inicio de un proceso de adaptación del sistema político en su conjunto a una pluralidad ideológica y de comportamientos políticos que podían encontrar cauce al interior del propio sistema de partidos.

La competencia electoral, entendida como un proceso de adecuación institucional al cambio que la modernidad de la sociedad había ya impuesto, otorgaba al sistema político la posibilidad de procesar los reclamos sociales en un plano institucional y no de perturbación de la estabilidad. La competencia electoral se convierte así en un proceso de retroalimentación pues nutre al sistema de la información necesaria para su propia conservación. Rompe, o permite romper, el círculo de la autoimagen, incluye a nuevos actores sociales al incrementar las posibilidades de la participación política propia

¹² *Ibid.*, p. 140.

de la modernidad y estimula los mecanismos de gestión del sistema político, al señalar funciones y estructuras que han disminuido sus umbrales de eficiencia. Obliga también a mejorar los procedimientos del reclutamiento de los mandos superiores en el sistema político, ya que en condiciones de competencia la eficiencia y la racionalidad se convierten en elementos de conservación de la eficacia del sistema en su conjunto.

En los quince años posteriores a la iniciativa de Reyes Heróles el esquema competitivo de partidos políticos no ha sido utilizado en todas sus potencialidades. Inercias del esquema de partido casi único han pervivido y esto ha sido muy claro en aquellas entidades federativas de bajo desarrollo industrial. El nivel de desarrollo político presenta también grandes distorsiones y las entidades en las que la competencia política es una realidad no pueden ser analizadas con los mismos criterios.

Entidades como Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato o Morelos, con alta participación ciudadana, manifiestan comportamientos políticos diferentes a los de estados como Michoacán o Coahuila. En el primer caso se trata de comportamientos que responden a grados importantes de diferenciación funcional en los roles sociales que se manifiestan en lo político como actividades de participación ciudadana. Para el segundo caso, se trata de una participación ciudadana que reclama niveles mínimos de atención institucional a sus demandas.

Las modalidades que se han diseñado para el sistema de partidos, a lo largo de estos tres quinquenios y que se han ensayado con la intención de dar una salida institucional al disenso, han contado siempre con limitantes para una competencia leal. La protección que las sucesivas legislaciones electorales han otorgado al Partido Revolucionario Institucional cobijaron las inercias de un partido casi único, impidiendo la legitimidad que pueden dar los procesos electorales a los representantes así seleccionados.

Dar claridad y transparencia a los procesos de selección de candidatos y enfrentar los comicios bajo la premisa de la competencia, otorga márgenes de control e integración mayores al sistema político. Modificar ese tipo de prácticas políticas contribuye de manera importante a validar el sistema de partidos competitivos, con lo que se puede lograr una adecuación institucional del sistema político en su conjunto. La transparencia electoral amplía los márgenes de credibilidad, pero sobre todo incrementa los niveles de eficiencia del sistema político como institución instituyente.

Adecuar la institucionalidad política a la modernidad que ya vive el país en otros ámbitos de su vida social, descentralizar los procesos de toma de decisión para gobernar lo diferente y plural acorde a su diversidad, abrir los canales de información que permitan la retroalimentación de la función de gobierno, son los retos que enfrenta el país para continuar con un sistema político que de manera eficiente pueda mantener y acrecentar los márgenes de estabilidad propios de la modernidad.

Chiapas y su conflicto armado son, ciertamente, elementos que ponen alertas sobre las inoperancias en el sistema político, pero un desarrollo político tiene que ser incluyente para ser la base de una nueva institucionalidad. La estabilidad política de México es un patrimonio común que tiene que ser acrecentado con cambios que posibiliten la adaptabilidad del sistema político a la creciente pluralidad y participación de los mexicanos.

El sistema político y el conflicto chiapaneco

Realizar una indagación en la cual se relacionen el sistema político con el conflicto de Chiapas plantea elementos que tendrían como opción primera la de buscar personajes a los cuales se le puedan imputar culpas, ya sea por negligencia o por ineptitud. El uso de tal criterio presupondría que el sistema político funciona aceptablemente bien y que la remoción de algunos altos funcionarios constituiría el elemento correctivo adecuado.

Una segunda opción estaría dada por la hipótesis del cerco informativo que algunos colaboradores hubieran tendido en torno al presidente de la república para que éste, al no estar correctamente informado, no hubiera podido tomar a tiempo las determinaciones conducentes respecto a Chiapas y evitado con oportunidad que el conflicto estallara y adquiriera las proporciones que tomó.

En ambos casos el problema organizativo sigue siendo el mismo: la preeminencia de los personajes sobre los aspectos institucionales. El peligro para el sistema político es precisamente ése, el de que las personas —en este caso funcionarios de alto nivel— puedan determinar el nivel de funcionamiento eficiente del sistema político mexicano como un todo integrado y autónomo.

Como hemos planteado con anterioridad, el sistema político es una organización para la toma de decisiones y ese proceso requiere de insumos informativos. La calidad de las determinaciones que se

producen se encuentran en estrecha vinculación con la calidad de los insumos de información con que el sistema opera. Supongamos que en el presente caso los insumos informativos fueron proveídos y que, a pesar de ello, las determinaciones no fueron las adecuadas. Nos encontraríamos, por tanto, en esta situación, debido a un cálculo erróneo —insuficiente interpretación de la información— respecto de la magnitud del conflicto chiapaneco, todo lo cual nos vuelve a remitir a un problema de la calidad de la información con que se alimenta el proceso de toma de decisiones.

Resulta claro que un sistema político moderno, por las magnitudes de asuntos que atiende y la diversidad y pluralidad de determinaciones que produce y en las cuales debe intervenir con eficiencia, es dependiente de la información que se allega para poder ejercer su función principal: decidir. Información y decisión son un binomio inseparable en las organizaciones complejas de la modernidad. Por esta razón, una necesidad institucional para un sistema político como el mexicano, para conservar y acrecentar sus niveles de eficiencia y eficacia, se ubica en dos líneas básicas: su estructura de toma de decisiones y su acceso a la información.

El primer aspecto toca el punto de la centralización del proceso de toma de decisiones, ya que a mayor centralización mayor vulnerabilidad. Lo anterior lo plantea Deutsch en los siguientes términos: “cuanto más elevado sea el grado de concentración de las decisiones, mayor suele ser el grado de vulnerabilidad”¹³ y esto es así porque en la medida que la decisión se concentra, el nivel de *carga* se incrementa lo que da como resultado que el *retardose* haga mayor, el *provecho* disminuya y la capacidad de *guía* o anticipación sufra una merma en su eficiencia. La concentración y la centralización es en los sistemas complejos de toma de decisión un riesgo muy alto para los márgenes de eficacia con que las decisiones son asumidas e instrumentadas. La complejidad del sistema político mexicano y su alto grado de centralización se constituyen en un elemento que obstaculiza la eficacia de las determinaciones asumidas, pues una planeación central y una ejecución determinada desde las instancias centrales, necesariamente tienen que hacer abstracción de las particularidades regionales en las cuales tendrán aplicabilidad esas determinaciones.

El aspecto operativo de las determinaciones es tan importante como su aspecto conceptual. Una buena idea en su aspecto formal

¹³ K. Deutsch, *op. cit.*, pp. 230-231.

puede no resultarlo tanto en su nivel operativo o para todos los casos en que tenga que ser aplicada. Es precisamente la diversidad situacional a la que esa decisión de carácter conceptual tiene que enfrentarse en su operación la que la hará depender para su operacionalización de funcionarios menores entre los cuales puede existir una muy amplia gama de niveles de capacidad para instrumentar esa medida.

Un elemento de corrección de esa limitación del centralismo lo constituye un proceso alternativo en la planeación organizacional de la toma de decisiones: la descentralización. Disminuir la gama de áreas de competencia de las autoridades centrales y reducir sus ámbitos de responsabilidad en cuanto a los aspectos operativos, plantea que el nivel de *carga* informativa disminuya y pueda privilegiarse el aspecto de calidad sobre el de cantidad, de manera que la calidad de las decisiones se incremente al presentarse un fenómeno de concentración funcional en los distintos niveles de responsabilidades y competencia de las tareas de gobierno.

Por otra parte, los canales de información tenderán a desaturarse al no tener que fluir todos a los mismos centros de decisión, con lo cual la pérdida de *ingresos* informativos podrían disminuir para el sistema político, incrementándose en cambio la capacidad de *conducción*, toda vez que las esferas funcionales de coordinación entre las distintas áreas de gobierno se encuentran funcionalmente delimitadas y los canales de transmisión de información, al desaturarse, producen una menor interferencia y la distorsión en la información y las determinaciones disminuye por descender también el número de estaciones de paso.

La descentralización acrecienta la cercanía entre el funcionario que decide y la sociedad sobre la que esa decisión se instrumenta, pero también acorta las distancias entre el funcionario que coordina y supervisa con el que decide, ya que la definición clara de sus ámbitos de competencia y la reducción de los espacios de la comunicación que requieren establecer se hace de manera más directa. Los flujos de información disminuyen en su cantidad, pero se incrementan en calidad e intensidad. De tal manera que se presenta un incremento en la calidad del funcionamiento del sistema político en su conjunto, esto es, se eleva la eficiencia y la eficacia de las tareas de gobierno.

Por todo lo anterior, el conflicto en Chiapas revela que en lo organizativo —centralización— y en los insumos —información—, el sistema político requiere de una modificación, de una adecuación

que le permita mejorar la calidad del tipo de determinaciones con las que ha operado hasta la fecha.

El signo distintivo de las organizaciones de la modernidad es la calidad con la que operan. La calidad de las determinaciones con que manejan su funcionamiento y el nivel de corrección institucional que adquieren son el parámetro de su eficiencia.

El centralismo del sistema político mexicano ha marcado el nivel de eficiencia al que puede aspirar como estructura funcional y una de esas evidencias es el conflicto en Chiapas. Las deficiencias en el suministro y procesamiento de la información, los errores de cálculo político que evidencian errores en la evaluación de esa misma información y las ineptitudes personales de algunos funcionarios tienen como fuente de ineficiencia funcional del sistema una estructura organizacional que ya no puede mantener niveles de eficiencia y eficacia en la producción de determinaciones, justo por su alto nivel de complejidad y diferenciación estructural.

La autonomía y la integridad del sistema político mexicano, para conservarse como sistema eficiente y con niveles de éxito equiparables a los de una institución moderna, hacen necesaria una adecuación funcional basada en la descentralización funcional y del proceso de toma de decisiones.

La información como insumo institucional necesita ser remitida a los distintos centros de decisión en cantidad, calidad e intensidad tales que posibilite un proceso continuo de elevación en la calidad de las determinaciones que se asuman. Las tareas de coordinación y supervisión serán entonces elementos fundamentales para regular los niveles de calidad de la gestión pública. En esta perspectiva, los puntos de interés que el conflicto en Chiapas aporta para la adecuación institucional del sistema político mexicano son de una importancia central, debido a que señalan deficiencias que se deben corregir para que la estabilidad pueda perdurar. Ponen el acento en la capacidad de adaptación de un sistema que se ha caracterizado por su centralidad y que le indican su camino a seguir: su transformación en una organización flexible. Tal exigencia constituye un reto a la capacidad de aprendizaje de sus líderes y a su nivel de compromiso con los objetivos institucionales.

Chiapas es una llamada de atención, pero también una oportunidad para que el sistema político mexicano incorpore cambios que den cuenta de una memoria institucional que sea equiparable a la contenida en su sociedad civil. Modernizar a la sociedad mexicana incluye modernizar sus instituciones de gobierno. La competencia

en el mercado está relacionada con pautas de conducta de competencia que se extienden y son aplicables en el mercado político. La modernidad implica diversidad y pluralidad en todos los ámbitos de la vida social y México como nación está inmerso en un continuo cambio y adaptación de funciones y estructuras para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Esa modernidad tiene que incluir sus sistemas políticos, de participación, de partidos y de representación. La política no puede estar al margen del cambio del México contemporáneo.

La renovación en la cultura política nacional

La necesidad de que exista una correspondencia entre la modernidad que el país vive en su vida social y la coherencia con una modernidad política plantea un reto adicional: la adecuación de las prácticas políticas a una sociedad civil dinámica que ha incorporado a su vida cotidiana los parámetros de una competencia que es uno de los requerimientos de la modernidad.

Las formas institucionales del centralismo generaron prácticas políticas que eran consistentes con ese modelo de control y administración. Ahora la descentralización requiere de otras modalidades de conducta política. Así como el centralismo se basó en concepciones y estilos patrimonialistas y clientelares de la cosa pública y de la relación con los electores, estas prácticas no pueden ser ya las que imperen en la administración del Estado. Sobre todo al haberse modificado tanto los espacios como las composiciones de los que ahora son actores relevantes en la vida política nacional. Se ha transitado de la acción de los grandes organismos aglutinadores que daban voz a los que no la tenían a la vigencia del ciudadano que se organiza en múltiples y complementarias asociaciones y que reivindica para sí mismo la facultad de hablar.

La recuperación de la noción de ciudadano, la vigorosa presencia de la individualidad que ya no requiere ser incorporada a un organismo de masas para preocuparse por los aspectos comunitarios y manifestar su interés por lo que son sus propios problemas y las soluciones que plantea como adecuadas para los mismos hacen que el ciudadano —que ya no quiere que nadie se presuma de que puede hablar por él— reivindique su derecho a opinar y a disentir con voz propia.

El centralismo también generó la irresponsabilidad y la negligencia en la atención de las demandas ciudadanas, ya que como todo venía del centro, las autorizaciones eran dadas en el centro, los recursos eran aprobados en el centro, etcétera, la función pública se transfirió a los mandos superiores, de manera que la responsabilidad se diluía y solamente esos mandos superiores eran los responsables. Estos mecanismos de desatención al ciudadano podían ser compensados para que de manera discrecional y arbitraria, o mediante prebendas, las demandas ciudadanas fueran atendidas con prontitud y eficiencia de manera excepcional.

El centralismo generó sus propios mecanismos de regulación con prácticas de intermediación en la atención de la administración pública. De una parte, las autoridades centrales, inalcanzables para el ciudadano, y por otra, el usuario de los servicios públicos que para ser atendido tenía que hacerse parte de un mercado de influencias que eran usufructuadas por los empleados de la administración pública como potestades personales. Patrimonialismo, clientelismo, ineficiencia y corrupción han constituido el engranaje operativo del centralismo. Dichas prácticas chocan con el incremento de la participación política que en la última década ha manifestado la ciudadanía en México, y que constituye uno de los elementos básicos de la modernidad política.

La descentralización impone para su funcionamiento mecanismos mucho más ágiles en la gestión pública y, necesariamente, procedimientos de atención a la ciudadanía basados en la eficiencia y la eficaz atención a sus demandas. Reestructurar la administración pública plantea que el servicio que se preste a la ciudadanía esté basado en criterios de racionalidad y no en el ejercicio de la arbitrariedad.

La reforma de la administración pública obligará a que los mecanismos de reclutamiento de los mandos directivos obedezcan a criterios de calificación técnica y no a prácticas clientelares. Por otra parte, si los mandos ejecutivos de la administración pública en sus niveles federal, estatal y municipal son cargos de elección popular, éstos deben estar regulados por la competencia política entre partidos y supervisados por los legislativos que correspondan a cada nivel, conforme a los criterios de participación y representatividad que emanen de la sociedad civil. En suma, se deben ejercer las funciones de gobierno con base en criterios que reflejen e incorporen una cultura política de participación y competencia que son los distintivos de una sociedad civil vigorosa que ya se ha modernizado.

Para poder funcionar de manera armónica con la sociedad civil el sistema político requiere de la incorporación de criterios de racionalidad modernos que posibiliten que sus normas de autoridad puedan encontrar entre la ciudadanía un elemento de comunicación que les sea común, y que el significado y el significante del proceso comunicativo se enmarquen en un código común. Un código que puede articular sistema político y sociedad civil está dado por una cultura política de la modernidad. Por tanto, rescatar a la institucionalidad de su rezago con nuevas prácticas en los procesos de toma de decisiones, implica también incorporar en la práctica institucional una cultura política que pueda ser la expresión de criterios, normas y valores que ya tienen vigencia en la sociedad civil moderna del México contemporáneo.

La necesidad de la modernización política en México

Un problema de seguridad nacional

La seguridad nacional no es sólo un asunto que competa a las agencias de inteligencia¹⁴ o que sea definida en ellas o por ellas de manera exclusiva. La seguridad nacional es antes que nada la tarea central de todo sistema político, ya que en él deposita el sistema social la función de su misma preservación. En este sentido, la seguridad nacional en un sistema político moderno es la función de incorporar los cambios institucionales que permitan conservar la estabilidad,¹⁵ dentro de un esquema de cambios continuos y adecuaciones permanentes a las necesidades planteadas por la sociedad civil, en un proceso creciente de participación política de la ciudadanía, en donde ambos, proceso de institucionalización e incremento de la participación política, articulados en un sistema político que ha alcanzado la estabilidad, son el símbolo distintivo de la modernidad política.

¹⁴ "Un sistema de inteligencia constituye un instrumento mediante el cual la definición de intereses nacionales y su expresión en objetivos, su canalización en acciones concretas a través de políticas y estrategias, se ve apoyado a nivel institucional con un sistema de información oportuno y confiable". Oscar de Lasse, *Inteligencia y seguridad nacional*, versión corregida de la conferencia del Diplomado en Análisis Político, módulo de Seguridad Nacional, CISEN, México, junio de 1992.

¹⁵ David Easton ha planteado la importancia del concepto de estabilidad como un concepto dinámico en el análisis político y ha realizado una crítica a su equiparación con la noción de equilibrio. Véase "El análisis del equilibrio y sus deficiencias", en *Enfoques sobre teoría política*, Ed. Amorrortu Buenos Aires, 1982, pp. 218 y ss.

Por tanto, la incorporación de los elementos de la modernidad política para un sistema como el mexicano constituyen la parte central de la redefinición de los objetivos nacionales que en un marco de globalización y mercados regionales permitan la inclusión del país en la dinámica mundial, en una situación interna de integración y control.

La modernización política de México resulta ser, en las condiciones actuales, no una cuestión de voluntades, sino conforme a una definición de prioridades nacionales, de requerimientos institucionales para poder seguir teniendo viabilidad como país, un requerimiento del sistema político mexicano para poder continuar desarrollando sus funciones, dentro de los márgenes de éxito que le permitan prevalecer.