

# Las transformaciones del poder político en México

ILÁN BIZBERG\*

*Resumen: Este artículo discute la evolución histórica y la más reciente erosión y dispersión del poder del régimen político mexicano, desde la perspectiva de la definición de Arendt de "poder" como un pacto fundacional que otorga al régimen su legitimidad, y de la corrección de Habermas de esta concepción. La presidencia ha perdido poder frente al propio partido oficial, la oposición y los nuevos actores sociales. El resultado es que las fuerzas políticas y sociales que existen en el escenario mexicano parecen capaces de establecer un pacto fundacional que dé lugar a un nuevo régimen, con lo cual se amplía el vacío político y la descomposición social.*

*Abstract: This article discusses the historical evolution and the more recent erosion and dispersion of the power of the Mexican political regime, from the perspective of Arendt's definition of "power" as a foundational pact which legitimizes the regime, and Habermas' correction of this conception. The presidency has lost power to the official party itself, the opposition and the new social actors. The result is that the political and social forces that exist on the Mexican scene appear to be capable of establishing a foundational pact that will give rise to a new regime, that will fill the political vacuum and remedy social decomposition.*

**Palabras clave:** Régimen político, poder político, presidencia, actores sociales.  
*Key words:* Political regime, political power, presidency, social actors.

## 1. INTRODUCCIÓN: PODER, LEGITIMIDAD Y FUERZA INSTITUCIONALIZADA

**L**AS PERSPECTIVAS DESDE LAS CUALES SE HAN ESTUDIADO las transformaciones que está sufriendo el régimen político mexicano han estado dominadas por el análisis de los cambios institucionales, en su gran mayoría, y en un menor grado por el cambio de los actores sociales. No ha habido, a mi parecer, un estudio que analice estas transformaciones desde el punto de vista del poder político y de la legitimidad, que fundamenten estos dos ámbitos hacia los cuales se ha orientado la mayoría de los trabajos. Intentaremos mostrar que la perspectiva del poder político en sí es central, ya que el poder es el terreno en el cual se vinculan tanto las instituciones como los actores sociales, puesto que se trata de un concepto que apunta hacia una relación social más que hacia la situación en la que se encuentra una institución o un actor determinado. Por ello, en este trabajo vamos a estudiar lo que sucede al régimen político mexicano más allá de la descomposición y creciente ineficacia de las instituciones que, durante más de sesenta años, definieron cómo se llegaba y cómo se utilizaba al poder, para concentrarnos en lo que sucede con el poder mismo que sostenía al régimen político y definir las consecuencias que ha tenido su desgaste.

\* Dirigir correspondencia a: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, Camino al Ajusco núm. 20, 10740 Pedregal de Santa Teresa, Tlalpan, México, D. F. Tel. 5449-3000, ext. 4030, fax: 5645-0464, e-mail: ilan@colmex.mx.

Comencemos por oponernos, con Hannah Arendt, a una definición muy extendida de lo que es el poder: la idea de que no hay diferencia entre poder y violencia. Esta idea proviene de definiciones tales como las de Weber, en el sentido de que el Estado es la dominación de unos hombres sobre otros basada en la violencia legítima, y de C. Wright Mills, de que toda política es una lucha por el poder y de que la violencia es el último tipo de poder (Arendt, 1970: 35). Así, el poder es definido, en el fondo, como la capacidad que tiene un sujeto de imponer a otro lo que debe hacer; en el lenguaje de Habermas, es una acción instrumental.

Arendt rechaza esta definición de poder y hace una distinción radical entre poder y violencia. Mientras que la violencia tiene un carácter instrumental, el poder “corresponde a la capacidad humana para actuar de común acuerdo” (*ibid.*: 44). “Es el pueblo el que otorga poder a las instituciones de un país, y este apoyo no es más que la continuación del consenso que dio origen a las leyes[...] todas las instituciones políticas son manifestaciones y materializaciones del poder: se petrifican y decaen tan pronto el poder vivo del pueblo deja de apoyarlas” (*ibid.*: 41). Aunque Arendt se refería en esta cita a la democracia y a la monarquía en contraste con las tiranías, que consideraba como “las más violentas y menos poderosas formas de gobierno”, su concepto de “poder” puede aplicarse perfectamente a un régimen “populista” como el mexicano (mientras conservaba algún nivel de legitimidad), que debe ser ubicado entre la tiranía y las otras formas legítimas de gobierno, en tanto que en sus inicios estuvo basado en un consenso.

Aunque el concepto de “poder” es distinto del de autoridad en la medida en que ésta puede estar contenida en un individuo, mientras que el poder “[...] siempre es propiedad de un grupo y sólo existe mientras el grupo se mantenga unido” (*ibid.*: 44), el poder aparece como autoridad en la medida en que se halla institucionalizado en comunidades organizadas. Las instituciones, así como las personas que tienen autoridad, que cristalizan el poder que tiene un régimen, “demandan un reconocimiento instantáneo, incuestionable, sin el cual ninguna sociedad podría subsistir” (*ibid.*: 46). Esto quiere decir que mientras exista poder y respeto a las instituciones, hay autoridad, la que no requiere persuasión ni coerción.

El poder entonces es la esencia del gobierno y, aunque no necesita de justificación alguna, sí requiere legitimidad. Pero aunque estén íntimamente relacionados, el poder no es lo mismo que la legitimidad: “[...] el poder surge ahí donde se reúnen las personas y actúan en concierto, pero deriva su legitimidad del momento inicial en el que se reunieron, más que de la acción que pueda seguir a ese momento fundacional” (*ibid.*: 52).

Por otra parte, Arendt nos dice que mientras la violencia es instrumental a un gobierno, puede ser justificable pero nunca legítima. Además, en términos puros de violencia, la superioridad del gobierno siempre ha sido absoluta. Un gobierno siempre tiene la posibilidad de recurrir a ella para aplastar una revuelta a la que se enfrenta. Esto es verdad mientras exista la estructura de poder, mientras sean respetadas las órdenes y la policía o el ejército tengan la capacidad de usar sus armas. Esto quiere

decir que no ha existido ningún gobierno exclusivamente fundado sobre la violencia; aun el gobernante totalitario, que se apoya en el terror, necesita de una base de poder: una policía secreta y una red de informantes. Todos los gobiernos requieren de una base de poder, que puede llegar a extinguirse al grado de que las órdenes ya no sean respetadas (*ibid.*: 48-50). También es cierto que la falta de poder, la impotencia, puede generar violencia. Existe la tentación de sustituir el poder perdido por la violencia. Pero está claro que la violencia resulta en impotencia: es capaz de destruir el poder, pero es incapaz de crearlo (*ibid.*: 54-56).

Todo esto no quiere decir que ahí donde el poder se ha desgastado el régimen se derrumbe necesariamente o se produzca una revolución; éstas son consecuencias posibles pero no necesarias. Hay muchos ejemplos en los cuales regímenes totalmente impotentes continúan existiendo durante un largo periodo, si tienen la suerte de no verse involucrados en una guerra y ser derrotados. “La desintegración sólo se manifiesta en una confrontación directa y, aun en ese momento, cuando el poder ya está en la calle, tiene que existir un grupo de hombres preparado para recogerlo y asumir la responsabilidad” (*ibid.*: 49). Por ello es falaz la solución que da Przeworski a la opción entre legitimidad e intereses cuando propone que “[...] lo que es amenazante para los regímenes autoritarios no es el derrumbe de la legitimidad sino la organización de la contrahegemonía” (Przeworski, 1991: 54). El hecho de que un régimen político no se desmorone automáticamente si carece de legitimidad, no significa que ésta no sea el elemento central para definir a cualquier régimen político.

El análisis que hace Habermas del texto de Arendt plantea que mientras Weber definía el poder como la posibilidad de imponer a otros su propia voluntad, Arendt comprende el poder como la habilidad de ponerse de acuerdo sobre una vía común de acción, en una comunicación sin restricciones (Habermas, 1977: 75-93). Aunque Habermas está de acuerdo en subrayar con Arendt que “[...] el fenómeno fundamental de poder no es la instrumentalización de la voluntad del otro, sino la constitución de una voluntad común por medio de una comunicación dirigida a encontrar un acuerdo” (*ibid.*: 77), la corrige en varios puntos que son cruciales para nuestra discusión.

Según Habermas, Arendt “[...] estiliza la imagen [...] de la polis griega para convertirla en la esencia de la política en sí misma” (*ibid.*: 82), lo que la lleva a aislar la política de los otros campos de la actividad humana. Si bien en Grecia existía una clara división entre lo privado y lo público, el Estado y la economía, la libertad y el bienestar, la actividad de la práctica política y la producción, estas dicotomías no están tan bien definidas en las sociedades actuales (*ibid.*: 83). Esto lleva a Arendt a elaborar una concepción de “poder” que sufre de tres déficits: “a) excluye todos los elementos estratégicos, tales como la fuerza, de la política; b) aísla la política de su relación con el contexto económico y social en el que está inmersa a través del sistema administrativo y c) es incapaz de concebir la existencia de la violencia estructural” (*ibid.*: 85).

Según Habermas, Arendt

[...] asimila la acción estratégica a la acción instrumental [...] lo que la ubica como violenta y por tanto la excluye del dominio político. La cuestión es distinta si consideramos

a la acción estratégica, al lado de la acción comunicativa, como otra forma de interacción social (la cual obviamente no está orientada hacia el entendimiento, sino hacia el éxito) y si la contrastamos con la acción instrumental, que es una acción asocial, que también puede ser llevada a cabo por un individuo solitario (*ibid.*: 84).

De esta manera, ciertos tipos de acción estratégica pueden ser considerados como políticos, específicamente “[...] la adquisición y preservación del poder político, que deben ser distinguidas de la utilización y de la generación del poder” (*ibid.*: 84). Aunque Arendt hace bien en distinguir estas dos cuestiones cuando la mayoría de los autores confunde el poder con la acción estratégica, el adquirir y conservar el poder con el poder como tal, Arendt excluye la posibilidad de acción estratégica del ámbito político. No obstante, según Habermas,

[...] la fuerza ejercida como acción estratégica [...] es la habilidad de impedir que otros individuos o grupos lleven a cabo sus intereses. Y en este sentido la fuerza siempre ha formado parte de los medios para allegarse y conservar el poder legítimo. En los estados modernos esta lucha ha sido institucionalizada y ha sido incorporada como un componente normal del sistema político (*ibid.*: 85).

La concepción de Arendt le impide ver otro elemento que se relaciona con la utilización del poder legítimo. Su perspectiva, basada en la teoría de la acción, es mucho menos poderosa para comprender este hecho que la teoría de sistemas. Desde esta última, “el poder legítimo permite a los ocupantes de las posiciones de autoridad tomar decisiones que se vuelven obligatorias” (*ibid.*: 86). Esto quiere decir que el poder es un bien que los grupos políticos que por él luchan no producen, sino que encuentran a la mano. Lo que significa que es necesario distinguir la disputa por el poder de su generación, pero también de su utilización. La política no puede ser identificada solamente con la práctica de aquellos que dialogan entre sí con el objetivo de definir formas de acción conjunta. El poder se encuentra cristalizado en instituciones que tienen una función determinada en la sociedad, que otorgan autoridad, la cual es ejercida por los individuos que en ellas se ubican. Para hacer uso de dicho poder institucionalizado que está incluido en el aparato administrativo de toda sociedad, tales individuos no requieren ser los productores del poder, lo toman prestado de los que lo generaron (*ibid.*: 87).

Una última corrección a Arendt se refiere al concepto de “violencia estructural”, que en cierta medida resume las dos correcciones anteriores. “La violencia estructural está inserta en las instituciones políticas [...] no se manifiesta como fuerza, sino que más bien bloquea, de manera imperceptible, la comunicación en la cual se forman y se transmiten las convicciones que son eficaces para otorgar legitimidad.” Esto da lugar a “[...] la formación de ideologías, es decir a la formación de convicciones mediante las cuales los sujetos se engañan a sí mismos sobre sí mismos y sobre su situación” (*ibid.*: 88). Lo cual, a su vez, explica cómo las convicciones pueden ser manipuladas, lo que debe ser distinguido de la pretensión racional de la cual subjetivamente reciben su fuerza (*ibid.*: 77).

De esta manera, Habermas corrige el concepto de “poder” de Arendt para darnos una concepción más realista, aunque igualmente basada en la racionalidad comunicativa. Permite reintroducir la acción estratégica en el ámbito de la política, al reconocer la existencia de un sistema institucional de poder que no requiere ser justificado porque integra la legitimidad. Finalmente, Habermas plantea la posibilidad de que existan “[...] comunicaciones sistemáticamente restringidas en las cuales aquellos que están involucrados forman convicciones subjetivamente libres de imposición que son, sin embargo, ilusorias. Generan, entonces, de manera comunicativa un poder que, al momento en el que es institucionalizado, puede ser usado contra ellos” (*ibid.*: 88).

Con su corrección a Arendt, Habermas nos permite entender mejor lo que ella decía con respecto a que un régimen que ha perdido el poder no necesariamente se desmorona. Habermas define los mecanismos mediante los cuales un régimen sin legitimidad puede mantenerse en pie, sin necesidad de recurrir, como es común señalar en nuestros días en la literatura acerca de las transiciones, al argumento de los intereses, con lo cual desecha el de la legitimidad.

Esta discusión nos permite distinguir tres dimensiones del poder que en general están confundidas. La primera y más fundamental es la planteada por Arendt: el poder en tanto autoridad surge de un acuerdo fundacional del cual obtiene su legitimidad. En segundo lugar, el poder depositado en las instituciones, al que Habermas se refiere como fuerza institucional. En tercer lugar, el poder de la ideología, lo que Habermas define como violencia estructural. Es necesario abordar, bajo esta óptica, el análisis de lo que hemos descrito genéricamente con el título de “Las transformaciones del poder político en México”, y que es un tanto inadecuado porque el poder no se transforma: se funda, se adquiere, se conserva y se pierde.

## 2. EL DESGASTE DEL PODER DEL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO

Este planteamiento teórico nos permite abordar, desde una perspectiva distinta, el estudio de las transformaciones del poder en México, que ha sido analizado enfocando la manera en la cual se han desgastado las instituciones surgidas de la consolidación del régimen revolucionario. En este trabajo voy a estudiar el desgaste de la legitimidad y, por ende, del poder del régimen político mexicano, lo cual explica que las instituciones de control político así como las generadoras de la ideología que ha sustentado al régimen hasta la actualidad sean cada vez menos eficaces. Desde esta óptica, la discusión se refiere en primer lugar a las fuentes de poder del régimen político y sólo después a los instrumentos mediante los cuales éste se ha ejercido y cómo éstos se han transformado.

Prácticamente toda la discusión sobre las transformaciones del poder político en México se refiere a estos últimos aspectos, que son derivados y no centrales. Se analiza cómo en el régimen surgido de la Revolución el poder estuvo muy concentrado en la

presidencia y la manera en la cual ésta controlaba incluso a las instituciones que habían sido constituidas para servirle de contrapeso. Y cómo, en la actualidad, el poder presidencial está siendo restringido por el surgimiento de otras fuentes de poder. Aunque ésta es una discusión a la cual tendremos que regresar, es necesario comenzar por analizar al poder como tal, lo que tanto Arendt como Habermas consideran central.

Lorenzo Meyer es uno de los pocos autores que abordan el tema de la crisis del presidencialismo tanto en términos de legitimidad como de funcionamiento, y afirma que la primera trae aparejado al segundo. Este autor parte del hecho de que la legitimidad del régimen y de la concentración del poder en el presidente, que era su característica fundamental, estuvo basada en el papel del Estado y de su agente principal, la presidencia, “como gran árbitro político y máximo distribuidor de los escasos recursos de la sociedad, sobre todo los económicos” (Meyer, 1996: 24). Esta legitimidad se fue desgastando a medida que el Estado mexicano perdía la capacidad de seguir haciendo crecer al país y distribuir recursos económicos y poder político a los distintos grupos sociales y políticos.

Para entender lo que está pasando en el México contemporáneo es necesario tener en mente, en primer lugar, la definición de Arendt de “poder” como autoridad derivada del pacto inicial, basado en el acuerdo común que permite la acción conjunta, que dio lugar al régimen. En segundo lugar, la corrección de Habermas a este concepto fundacional, que considera como parte del poder político a las estrategias que permiten llegar y conservar el poder, así como al hecho de que el poder se institucionaliza y se autonomiza del acto de creación del régimen (lo cual explica que algunas instituciones y estructuras sobrevivan al desgaste de la legitimidad) y, por último, el hecho de que existen mecanismos de violencia estructural que permiten la creación de ideología, de convicciones ilusorias, generadoras de un poder que se revierte en contra de los individuos que lo crearon.

En términos de Arendt, es posible ubicar el hecho fundacional del régimen político mexicano no tanto en el momento de la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, cuando se pusieron de acuerdo los intereses políticos para asegurarse de que las transiciones fueran pacíficas y se institucionalizó la lucha por el poder, sino cuando durante el cardenismo se amplió el pacto a las clases populares. El pacto cardenista fue la verdadera fundación del régimen político mexicano, no sólo porque creó las organizaciones que iban a ser fundamentales para el control y la movilización de las fuerzas populares (según una visión cínica de la historia), sino porque estas organizaciones surgieron sobre la base de un pacto real. Fundó el poder del régimen político mexicano sobre una alianza nacional-popular en la cual el Estado se comprometió a actuar como el principal agente de desarrollo del país y a distribuir la riqueza creada.

En esta alianza, el Estado no se preocuparía sólo de modernizar al país (como también lo había hecho el Estado porfirista), sino que debía tomar el lugar del capital extranjero en el modelo porfirista de desarrollo, de sustituir a una burguesía inexis-

tente para desarrollar la estructura económica del país; éste fue el elemento nacional, o nacionalista, del pacto fundacional. El pacto tenía un carácter popular en tanto que pretendía un desarrollo incluyente, en contraste con el modelo porfirista (y con el actual) que excluía del proceso de modernización a la mayor parte de la población. De hecho, el elemento central del pacto era la voluntad de incorporar a las clases populares marginadas por el proyecto anterior, al sector moderno de la economía y la sociedad.

Este pacto, que constituye la base del poder y de la legitimidad del Estado mexicano, se basó en un proyecto de desarrollo nacional-popular, pero también en la acción del gobierno cardenista de repartir tierras y recursos económicos al campo, así como en el apoyo a los sindicatos en su lucha por firmar contratos colectivos con las empresas nacionales y extranjeras, conseguir aumentos salariales y mejores condiciones laborales. Cristalizó, asimismo, en las organizaciones populares, en especial la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), que sirvieron a la vez como mecanismos de presión de estos sectores sociales y como bases de apoyo del Estado modernizador y, posteriormente (hasta la actualidad), como instrumentos de control del Estado sobre la acción social. La Revolución mexicana constituyó el referente histórico y el imaginario social sobre el cual se asentó la ideología del pacto: el nacionalismo revolucionario.

Aunque durante el gobierno que siguió al de Cárdenas, el de Ávila Camacho, siguió plenamente vigente el pacto fundacional, se llevaron a cabo medidas que favorecerían en especial a los trabajadores urbanos, como fue el hecho crucial de que el proyecto que desde ese momento impondría el Estado sería más de corte industrial que agrario. Aunque no se pusieron en duda las reformas agrarias del sexenio cardenista, se tomaron medidas como la expedición de la Ley del Seguro Social en 1943, que creó los servicios de salud y de pensiones del Instituto Nacional del Seguro Social, que a pesar de estar formalmente dirigidas a todos los mexicanos, favorecieron más a los que laboraban en los centros urbanos. Además, como el país se encontraba en el contexto de la segunda guerra mundial, se firmó un pacto obrero-industrial que acordaba una tregua en las movilizaciones obreras que habían sido tan frecuentes durante el cardenismo.

Aunque de este pacto surgió el poder que ha sostenido al régimen político hasta la actualidad, el hecho de que el Estado se haya arrogado como función ser el principal agente del desarrollo, así como la forma en la que constituyó el régimen, como una institucionalización desde arriba, llevaron a que la sociedad ocupara una posición subordinada en la alianza. El hecho de que el Estado se sintiese con el derecho de hablar en nombre del pueblo, lo llevó a arrogarse atribuciones que le permitieran intervenir en los asuntos internos de las organizaciones populares, así como en las relaciones entre éstas y otros actores: la Ley Federal del Trabajo de 1931 y la Ley Agraria de 1934 fueron ratificadas por el gobierno de Cárdenas. Esto implicó que el pacto populista haya creado (de acuerdo con Habermas) el marco institucional por medio del cual

podía reproducirse el régimen y ser utilizado por gobiernos posteriores menos favorables e incluso opuestos a los intereses populares.

Esto fue lo que comenzó a suceder a partir del sexenio de Miguel Alemán, en plena guerra fría. Durante este gobierno se purgó a las organizaciones sociales de los dirigentes comunistas, primero, para luego excluir a los líderes más auténticos e independientes surgidos durante el cardenismo. Podemos considerar que a partir de este momento se inició el proceso de descomposición del pacto original, es decir, concluyó la etapa auténtica del modelo nacional-popular, en la cual las organizaciones populares apoyaban al gobierno porque éste seguía efectivamente un proyecto con el cual estaban de acuerdo. A diferencia de lo que sucedió en otros regímenes del mismo tipo, en Argentina y Brasil, que más temprano o tarde fueron sustituidos por un régimen antipopular, el régimen político mexicano logró mantenerse al estar asentado sobre un proceso revolucionario que le permitió construir un aparato institucional e ideológico mucho más profundamente enraizado.

El régimen se mantuvo mientras el Estado tuvo a la mano y controló las instituciones en las cuales cristaliza el poder y que son, de acuerdo con Habermas, los medios de fuerza institucionalizada que permiten definir quién accede al poder y a quién se permite perseguir sus intereses. Por otra parte, en la medida en que el Estado continuó siendo el principal agente de desarrollo, hasta mediados de los años ochenta contó con los recursos necesarios para hacer crecer la economía, así como para redistribuir los beneficios necesarios para mantener viva la idea de que el Estado continuaba con el proyecto de desarrollar al país con justicia social. De nuevo recurriendo a Habermas, el régimen nacional-popular tenía que apoyarse de manera cada vez más importante en los mecanismos de control y en la ideología en la medida en que el pacto corporativo beneficiaba a una parte de la población con exclusión del resto.

De esta manera, al pacto nacional-popular siguió un pacto corporativo,<sup>1</sup> que mantenía la fachada del pacto original. Pasado el momento de las purgas alemanistas y de los ajustes a los que obligó el modelo económico aplicado en ese sexenio y que extendieron sus efectos hasta el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, siguió una fuerte movilización popular, tanto sindical como agraria. Esto obligó al gobierno de López Mateos a poner en marcha medidas que aparentaban mantener vivo el carácter original del pacto, pero que estaban crecientemente orientadas por una lógica estratégica, de distribuir recursos y crear instituciones que favorecían a los sectores sociales mejor organizados y a los que eran más estratégicos y sensibles en términos económicos y políticos. Una circunstancia similar se daría en el gobierno de Echeverría —1970-1976— obligado a responder a las consecuencias políticas de la represión en contra de las organizaciones sociales y estudiantiles durante el gobierno de Díaz Ordaz.

<sup>1</sup> Se entiende este término en el sentido más estrecho de favorecer intereses de grupos o sectores sociales específicos, y no como un tipo de sistema político en el cual los intereses no están representados de manera individual, sino por organizaciones centralizadas y jerarquizadas, que es a lo que Schmitter, Lehbruch, Katzenstein y Offe, entre otros, se refieren cuando utilizan el término "corporativismo".

El gobierno de López Mateos creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para asegurar a estos trabajadores mejores servicios de salud y de retiro; mejoró considerablemente las condiciones salariales y laborales de los ferrocarrileros, petroleros y electricistas, y repartió un número considerable de tierras en las regiones del país que se habían caracterizado por el mayor número de movilizaciones. Dos sexenios más tarde, Echeverría permitiría e incluso estimularía una autonomía con respecto al Estado de algunas de las organizaciones sindicales y agrarias más combativas, generalmente ubicadas en los sectores industriales y regiones más modernas; crearía el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot); también repartiría una buena cantidad de tierras, algunas de ellas en las regiones más ricas del país.

El pacto original que funda el régimen nacional-popular es sustituido por un pacto corporativo que favorecía intereses de grupos o sectores particulares de la sociedad y en el cual se trocó la convicción en un proyecto común por la conveniencia de obtener beneficios a cambio de apoyo político. Esto permitió mantener vigente al pacto revolucionario afianzado durante el cardenismo, al menos como ideología. Lo que hizo, a su vez, posible que a pesar de que las organizaciones populares hubiesen perdido su lustre, preservaran su efectividad.

No obstante, después de la crisis financiera de 1982, a raíz de la cual el Estado abandonó su papel de agente del desarrollo y desechó, incluso como ideología, el proyecto popular surgido de la Revolución mexicana, la propia efectividad de estas organizaciones intermedias comenzó a perderse. A partir de ese momento, el gobierno de De la Madrid propuso como proyecto nacional el intento por hacer competitivos a los capitales nacionales en el mercado internacional. Con el gobierno de Salinas de Gortari se abandonó incluso el carácter nacional del proyecto original y se escogió la alianza con los capitales extranjeros, y en primer lugar con los norteamericanos mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como estrategia para vincularse con el mercado internacional.

Mientras que el poder y la autoridad, en términos de Arendt, se habían perdido en gran medida a partir del giro alemanista, la fuerza institucionalizada y la ideología continuaban siendo eficaces. A ello contribuyó en forma importante el giro dado por el gobierno de López Mateos hacia un pacto corporativo. A partir del gobierno de De la Madrid, de lo que se vacía el pacto entre las clases populares y Estado no es de legitimidad sino propiamente de sentido. El gobierno de Salinas intentó un nuevo giro: convertir el pacto corporativo en un pacto netamente clientelista. Por medio del programa Solidaridad intentó sustituir el clientelismo que se daba a través de las instituciones y organizaciones sociales corporativas, por una relación directa entre el agente que concentra los recursos y los individuos atomizados, sin más identidad que la primaria, definida por el lugar en el que habitan (Zermeño, 1996).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En efecto, para poder tener acceso a los recursos del programa Solidaridad, los demandantes tenían que estar mínimamente organizados con base en un criterio no identitario, como pueden ser

No obstante, este proyecto de constitución de un Estado clientelar estaba de entrada condenado al fracaso en la medida en que desechaba, por una parte, el pacto nacional-popular y, por la otra, era incapaz de generar un nuevo poder. El Estado clientelar podía funcionar coyunturalmente, como de hecho lo hizo, pero era poco sólido en la medida en que estaba enteramente basado en intereses, en especial en aquellos que aseguraban la sobrevivencia de los sectores más pobres del país. Carecía entonces de toda legitimidad, ya que no estaba basado en un nuevo acuerdo que vinculara a la sociedad con el Estado. Era un intento de fundar el poder en el puro interés, lo que Weber consideraba que sólo podía establecer un poder muy inestable.

Dicho intento por constituir un Estado clientelar al margen de las instituciones establecidas por el pacto nacional-popular terminó no sólo de vaciarlas de la legitimidad que aún les quedaba, sino que minó su efectividad, al tiempo que fracasó en su intento por establecer un sistema institucional eficaz y duradero. La dispersión del poder (en términos de fuerza institucionalizada) que vemos actualmente es el resultado de este proceso que hemos descrito y que culminó en el sexenio anterior, en el cual, además, se recortaron aún más los recursos que distribuía el Estado y se procedió a dismantelar las últimas instituciones del régimen nacional-popular, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social y, ya en el actual gobierno, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

Si seguimos la idea principal de Arendt, tendríamos que decir que en la medida en que se ha agotado el poder del régimen surgido de la Revolución mexicana, para fundar otro régimen político legítimo y estable es necesario hacerlo sobre un nuevo acuerdo que permita generar un nuevo poder. No es posible transformar a un régimen que ha perdido poder, no es posible proveerlo de nueva legitimidad; sólo es posible generar una nueva fuente de legitimidad fundando un nuevo régimen sobre las ruinas del antiguo. Para conocer las posibilidades de concluir un nuevo pacto de este tipo es necesario hacer un balance de las fuerzas políticas y sociales que privan en el país en la actualidad.

### 3. LA DISPERSIÓN DEL PODER POLÍTICO EN MÉXICO

La mayoría de los trabajos que abordan el tema del poder político en México lo hacen desde la perspectiva del principal factor de poder del régimen político mexicano: el presidente. La preponderancia de la presidencia en el caso mexicano ha sido ampliamente discutida y documentada desde los trabajos de Pablo González Casanova (1965) y de Daniel Cosío Villegas (1972). En todos ellos se discute cómo el régimen presidencialista mexicano ha otorgado al ejecutivo no sólo los amplios poderes que le da la Constitución, sino el amplísimo abanico de poderes metaconstitucionales que ha logrado acumular a lo largo de los más de 70 años que han transcurrido entre la

los habitantes de un poblado, de una colonia, los usuarios de una escuela, un camino vecinal, una obra de drenaje, etcétera.

centralización del poder ocurrida en los años veinte, que culminó con la creación del Partido Nacional Revolucionario, y la crisis actual de su sucesor.

El presidente logró acumular un enorme poder metaconstitucional que en otros sistemas “[...] lo desempeñan conjunta o independientemente otras instituciones políticas y sociales: ser vértice de la transmisión del poder, árbitro de las disputas políticas, diseñador de las políticas públicas, iniciador de leyes, dispensador de bienes, motor de la economía, juez supremo [...]” (Casar, 1996: 65). No obstante, este presidencialismo exacerbado no es resultado de un mal diseño institucional, sino de que logró “[...] penetrar y subordinar al resto de las estructuras políticas previstas en la Constitución; esto es anular los centros de poder que, a través de su acción autónoma, pudieron haber compartido y contrabalanceado el poder ejecutivo” (*ibid.*: 65). Actualmente, estamos viviendo el reflujo de este poder presidencial. Para unos la razón de dicho fenómeno es el aumento de la competencia electoral, el fin de la hegemonía priista, en síntesis, el fin del principal mecanismo que permitió al presidente allegarse poderes metaconstitucionales, “una estructura de acceso y distribución del poder no-competitiva” (*ibid.*: 65).

Según otro autor, la concentración de poder en la presidencia no se dio solamente porque la institución presidencial logró “colonizar” a las instituciones que estaban destinadas a ejercer una función de equilibrio, sino también se debe a que el presidente asumió facultades informales, que están al margen de cualquier tipo de institución. Al presidente se “apela para solucionar cualquier tipo de problema (personal, familiar o político), tiene además una función de fiel de la balanza entre los distintos grupos políticos que existen en el país” (Hernández, 1997). Así, el desgaste del poder presidencial se dio porque a partir de los años sesenta, cuando las instituciones que éste controlaba comenzaron a debilitarse (el PRI, las organizaciones obreras, campesinas, etc.), la presidencia, que conservaba intacta su función resolutoria de demandas y conflictos personales y políticos, estuvo cada vez más expuesta; tenía en cierta manera que sustituir las tareas de las instituciones que ya no funcionaban (*ibid.*). Esto condujo a una dinámica de concentración del poder en la persona misma del presidente, que llegó a su clímax en la administración de Salinas de Gortari, quien no sólo sustituyó a las instituciones en desgaste con su persona, a la manera de los tres presidentes que le antecedieron, sino que asumió la destrucción de estas mismas instituciones con objeto de construir un Estado clientelar que lo tuviera a él en su centro. No obstante que hubo rumores de que tal concentración del poder en la presidencia iba a dar lugar a un nuevo partido político, a una nueva institucionalización del poder, dicho proyecto (si alguna vez existió) quedó trunco con la debacle política y económica en la que culminó el sexenio. Este hecho derivó en una crisis aún mayor (¿final?) de las instituciones sobre las que se asentó el régimen político mexicano.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> En la medida en que lo que ha sucedido en México es el desgaste del poder del régimen así como la pérdida de autoridad de sus instituciones, la incapacidad que ha demostrado Zedillo para ejercer el poder que antes ejercía la presidencia no se debe a su personalidad, ni a la cesión del poder del ejecutivo mexicano por parte de un presidente menos autoritario, más democrático. Desde esta perspectiva, di-

Si la institución presidencial se ha venido desgastando de tal manera, vale preguntarse dónde está el poder actualmente. Por una parte, ¿qué ha sucedido con las instituciones en las que se basaba y en las que cristalizaba el poder del régimen? y, por la otra, ¿han surgido nuevos actores sociales y políticos?

La mayor competencia política que existe a partir de los años ochenta ha resultado en que los partidos políticos de oposición, en especial el PAN y el PRD, se hayan convertido en factores cada vez más importantes de poder en México. A finales de 1998, el PAN gobernaba seis estados: Nuevo León, Jalisco, Aguascalientes, Querétaro, Baja California Norte y Guanajuato, mientras que el PRD gobernaba Zacatecas, Baja California Sur, Tlaxcala y la ciudad de México. Además, aunque en muchos de los estados del país el PRI todavía tenía el poder del ejecutivo, en varios de ellos tenía que gobernar sin mayoría o con congresos de oposición.<sup>4</sup> Esto quiere decir que uno de los mecanismos principales del poder del presidente, el control absoluto que ejercía sobre los gobiernos estatales, se ha perdido en muchas entidades (Alvarado, 1996).

Pero es aun más fundamental el hecho de que en las elecciones de julio de 1997 el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados del nivel federal. A partir de dichas elecciones, el PRI conserva 239 diputados, el PAN, 122, el PRD, 125, el Partido Verde Ecologista de México, 8 y el Partido del Trabajo, 6 (Aziz Nassif, 1997). La composición de la nueva Cámara significa que, en la actualidad, el presidente ya no puede modificar la Constitución sin una alianza con alguno de los grandes partidos, ya que requiere de dos terceras partes de los votos para hacerlo; un cambio fundamental, si se piensa en las muchas modificaciones que cada presidente ha hecho a la Constitución. Esto también quiere decir que ha terminado la función que cumplía el Congreso de votar las iniciativas de ley que venían casi exclusivamente del ejecutivo, prácticamente sin discutirlos o modificarlos.

Pero además de la pérdida del poder del ejecutivo también hemos visto una creciente autonomía del propio partido del presidente: esto es especialmente cierto en lo que se refiere a los gobernadores del PRI, así como a las centrales sindicales oficialistas. El primero de los indicadores se dio al inicio de la gestión de Zedillo, con la "rebelión" del gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo. Ésta se dio en el contexto del pacto político suscrito entre el PRI, el PAN y el PRD, que pretendía demostrar la voluntad democrática del recién inaugurado presidente. Parte del acuerdo para que el PRD

sentiría de Crespo cuando plantea que Zedillo debería hacer uso de las facultades metaconstitucionales con las que siempre ha contado la presidencia, con objeto de dirigir la transición hacia un nuevo régimen, "[...] fungir hasta cierto punto como eje de un bloque democrático que se contraponga y neutralice la acción de los sectores extremistas". El propio Crespo indica por qué esto no es posible al señalar que el presidente podría fungir como tal si tuviera "[...] el reconocimiento como árbitro por parte del mayor número de fuerzas políticas involucradas en el proceso de cambio". Pienso que el presidente Zedillo no tiene la autoridad necesaria para servir como árbitro entre las fuerzas políticas que antes estaban bajo control de la presidencia y las nuevas fuerzas que han surgido con la descomposición del poder presidencial.

<sup>4</sup> Aunque en 1997 el PRI gobernaba los estados de Aguascalientes y Sonora, lo hacía con un Congreso local opositor en manos del PAN; mientras que en Colima, Durango, Hidalgo, el Estado de México y Campeche, gobierna el PRI sin una mayoría en el Congreso. "El declive de un sistema presidencialista", *El Financiero*, 16/11/97.

suscribiera el pacto de reforma política residía en la destitución de Madrazo, sobre cuya elección el PRD había aportado pruebas de que se había dado a costa de gastos muy por encima de los permitidos por la legislación. Al día siguiente de la firma del pacto se organizó una rebelión de los priístas tabasqueños, un paro patronal y de comerciantes de la localidad, que impidió al ejecutivo federal destituir al gobernador. A dicha “rebelión” le sucedió otra similar, en esta ocasión relacionada con el proceso de elección del gobernador de Yucatán, en el cual estaba involucrado el PAN.<sup>5</sup> Ambas rebeliones tuvieron como resultado que el PRD y el PAN se retiraran de la mesa de negociaciones con la Secretaría de Gobernación, lo que dio, a su vez, como resultado que unas semanas después renunciase el principal colaborador de Zedillo, que estaba a cargo de esa Secretaría.

Otro hecho que define la mayor autonomía del priísmo es que en la XVII Asamblea Nacional del PRI de septiembre de 1996, los priístas tradicionales impusieron limitaciones para ser candidato a puestos de gobernador, senador y presidente de la república.<sup>6</sup> Estas limitaciones significan claramente un triunfo de los “políticos” frente a los “tecnócratas”, que han dirigido al país desde 1982, en la medida en que excluían a la mayor parte de los secretarios de Estado del gabinete de Zedillo (de donde siempre se ha escogido al sucesor) y daban una importante ventaja a los altos funcionarios del partido y a los gobernadores. Esto dio, a su vez, lugar a que algunos de los gobernadores se hayan postulado como precandidatos del PRI a la presidencia, en un intento por quitarle al presidente la facultad de elegir al candidato, lo que ha hecho desde la época del PNR y que constituía una de las muestras más claras e importantes de su poder. Esto obligó al presidente a someter a su candidato a la presidencia a una elección primaria en el PRI.

Otras organizaciones ligadas al PRI también han mostrado una creciente autonomía; en tal caso están algunos de los sindicatos oficialistas, que en el pasado estaban fuertemente subordinados a la presidencia. La mayor autonomía de acción de parte de la CTM se manifestó de una manera clara en el momento de la sucesión en la Confederación de Trabajadores de México. Era considerada la ocasión de ubicar en su dirección a un personaje más de acuerdo con la nueva imagen del gobierno liberal y de dar a esta central una mayor legitimidad, al tiempo que se preservaba su carácter pragmático y no ideológico, que su viejo dirigente Fidel Velázquez había representado a la perfección.<sup>7</sup> No obstante, el secretario general sustituto, impuesto por Fidel Velázquez,

<sup>5</sup> En esta ocasión, el PRI respondió antes de que el ejecutivo pudiese tomar una decisión, al declarar por medio de un comunicado que “el priísmo nacional rechaza cualquier intento de violentar la decisión ciudadana con actos ajenos a los que establece la ley [...] el proceso electoral yucateco se llevó a cabo en un contexto de paz y legalidad [...]” El comunicado anunciaba, además, que a partir del día siguiente habría movilizaciones en Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo y Tabasco, en apoyo al triunfo de Cervera Pacheco en Yucatán (*El Financiero*, 03/06/95).

<sup>6</sup> Los requisitos que se establecieron fueron tener diez años de militancia comprobada en el partido, haber ocupado un cargo directivo dentro de éste y haber tenido un cargo de elección popular (Crespo, *op. cit.*, p. 113).

<sup>7</sup> Un documento filtrado a la prensa por la Secretaría de Gobernación daba un indicador de esta voluntad por parte del gobierno de Zedillo. Según el estudio del Centro de Investigación de la Seguridad

fácilmente logró hacerse elegir. Otro hecho que demuestra la autonomía del actor sindical oficialista es el apoyo abierto que otorgó en agosto de 1998 la segunda central obrera más importante del país —la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos—, al gobernador de Puebla como precandidato a la presidencia de la República.

Frente a estas fuerzas políticas más tradicionales y conservadoras del régimen político mexicano, una especie de *nomenklatura* que representa a los sectores que se han visto desplazados por la apertura económica y política que se ha venido dando en México, han surgido sectores sociales con mayor autonomía del Estado. Los empresarios mexicanos siempre fueron muy dependientes de este último: económicamente, porque en tanto principal agente del desarrollo, el Estado se encargaba de estimular la economía y de construir, asimismo, una economía cerrada para protegerlos de la competencia internacional; políticamente, porque el Estado se encargaba de crear un clima de paz social favorable a las inversiones, principalmente controlando a los actores populares que podían significarle un desafío, en particular al sindicalismo. Tal situación comenzó a cambiar a partir de las nacionalizaciones de algunas de las tierras más fértiles del noroeste del país, al final del sexenio de Echeverría.<sup>8</sup> Desde ese momento, los empresarios comenzaron a considerar que aunque el régimen autoritario había garantizado sus intereses, también podía revertirse contra ellos. A partir de entonces, las organizaciones empresariales se convirtieron en verdaderos órganos de defensa de sus intereses, además de que muchos empresarios comenzaron a apoyar al PAN. Dicha situación de creciente autonomización del empresariado mexicano se ha acentuado con el proceso de apertura y liberalización económicas que se ha dado a partir de la entrada de México al GATT, en 1986, y que se afirmó en el sexenio de Salinas de Gortari. Ello porque en el actual modelo económico, el Estado abandona su función de agente del desarrollo económico y en gran medida subordina su propia acción a las necesidades del capital. De agente dependiente, el capital se convierte en el principal agente económico del país<sup>9</sup> (Alba Vega, 1997).

Nacional, si Rodríguez Alcaine tenía éxito en hacerse elegir como secretario general en las elecciones que debían efectuarse en febrero de 1998, esto tendría como consecuencia “[...] la salida de la corriente favorable a la modernización y haría peligrar la función mediadora de la CTM entre los trabajadores y el Estado. Esto debilitaría la relación entre esta confederación y el Estado, y cedería el lugar a otras fuerzas sindicales”. Se consideraba que la elección de un renovador como Juan S. Millán reduciría estos riesgos (*El Financiero*, 25/6/97).

<sup>8</sup> También contribuyó a este cambio de actitud el clima de ataques, más ideológicos que reales, en contra de los empresarios que se dio durante el sexenio de Echeverría, y que culminaron en las recriminaciones que se le hicieron al presidente en el sepelio del dirigente del grupo Monterrey, Eugenio Garza Sada, asesinado por la guerrilla. Luego vino la expropiación de la banca privada, en el sexenio de López Portillo, que se había caracterizado por un acercamiento con los empresarios.

<sup>9</sup> El grupo Monterrey es probablemente el que mejor expresa esta postura autónoma. Es el que ha logrado una mejor inserción en el nuevo contexto de apertura de la economía mexicana: funciona como proveedor de empresas transnacionales, se ha fusionado con empresas extranjeras e incluso ha comprado empresas norteamericanas. Desde los años treinta, este grupo ha tenido una política de relaciones industriales propia, que ha impedido la entrada del sindicalismo oficialista; ha aplicado una política paternalista de relaciones profesionales a través de los llamados “sindicatos blancos”, controlados por las empresas y agrupados en la Federación de Sindicatos Independientes de Nuevo

Otro de los actores que ha surgido como factor de poder es la Iglesia católica. Hasta las reformas al artículo 130 de la Constitución, que llevó a cabo el presidente Salinas, el gobierno mexicano negaba personalidad jurídica a la Iglesia católica (así como a las otras iglesias), lo cual hacía difícil que ésta se manifestara abiertamente. Pero no lo impedía, como se vio en el caso de las elecciones de 1985 en Chihuahua, en las que el PAN y el sentir popular consideraron que se había cometido un fraude electoral. En esa ocasión, el arzobispo de Chihuahua y todos los sacerdotes de la Diócesis decretaron el cierre de los templos para el domingo que siguió a las elecciones (Blancarte, 1991: 199). No obstante, el Vaticano intercedió para que abrieran, además de que la acción no tuvo ningún resultado político concreto.

Otro ejemplo es la relación entre la Diócesis de San Cristóbal de Las Casas y el movimiento zapatista. Aunque es indudable que la organización que durante más de 30 años logró construir el obispo Samuel Ruiz en las comunidades indígenas, integrada por más de 7 000 catequistas (Loeza, 1996: 123), preparó el terreno que cosechó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, también es cierto que el obispo fue en gran medida rebasado por ella, de manera tal que no puede atribuírsele una influencia decisiva en el movimiento que estalla el 1º de enero de 1994 (Le Bot y subcomandante Marcos, 1997). Lo que sí significa una intervención directa de la Iglesia en política es la participación de Ruiz a la cabeza de la Comisión Nacional de Intermediación, en las negociaciones posteriores a la corta fase activa del conflicto armado.

Por último, también se están dando cambios importantes en el campo de las organizaciones populares. Uno de los más significativos ha sido la organización de los deudores de la banca en El Barzón, el cual tiene su auge a partir de la crisis de finales de 1994, que hizo impagables millones de deudas en todo el país, por el alza de intereses a más de 100% durante 1995.<sup>10</sup> La existencia y persistencia de este movimiento tuvo como resultado que el problema de los deudores haya estado presente durante todo el actual sexenio; que haya habido muy pocas expropiaciones de bienes de deudores,

León. Fue, además, el primero que aplicó los métodos japoneses de organización del trabajo, basados en un consenso en el interior de las fábricas, al grado de que algunos autores proponen que fue de ahí de donde se extendieron estos métodos al resto de las empresas del país (Pozas, 1994). Finalmente, es un grupo que ha expresado intereses que van más allá de los meramente económicos; cuenta con una fundación cultural, un museo y una importante red de educación media y superior paralela a la del Estado, que tiene sus propios programas de estudio y planteles en todos los estados del país.

<sup>10</sup> El Barzón inicia su movimiento con un *plantón* de tractores de 52 días en el centro de Guadalajara y con las tomas, en dos ocasiones distintas, del puente internacional que une Ciudad Juárez con El Paso, Texas. En un principio lo integran productores rurales, básicamente de Chihuahua y Jalisco, que protestaban por la amenaza que se cernía sobre sus bienes por el hecho de tener su cartera vencida. Argumentaban que la imposibilidad del pago de sus deudas no se debía a ellos sino a las políticas gubernamentales. “[...] las deudas contraídas se explicaban como resultado de la descapitalización agropecuaria y ésta, a su vez, como producto de las erróneas políticas agropecuarias emprendidas por el Estado mexicano.” La crisis financiera de 1994, que elevó los intereses a más de 100%, llevó a muchos deudores de tarjetas de crédito, créditos automotrices e hipotecarios a El Barzón. Esta extensión del movimiento a la población de clase media urbana ha significado una división, esto es, la creación de dos movimientos barzonistas: El Barzón Nacional o “viejo” y El Barzón Unión o “nuevo”, que se inclinan al PRI y al PRD, respectivamente (Torres, 1997).

y que se haya obligado al gobierno a presentar varios programas sucesivos de rescate (Torres, 1997). También tuvo como resultado que cuando el ejecutivo envió al Congreso la iniciativa de ley mediante la cual pretendía que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) simplemente pasara a convertirse en deuda pública, este proyecto se haya discutido durante más de nueve meses y haya dado lugar a una ley distinta promovida básicamente por el PAN, y que implica otorgar importantes reducciones a las deudas de los pequeños y medianos deudores, así como realizar una auditoría para descubrir si hubo algún mal manejo de banqueros y políticos que fue posible por la existencia de dicho Fondo.

Finalmente, en el ámbito sindical también se han dado cambios que, aunque no conciernen a la mayoría de los trabajadores del país, sino sólo a algunas de las organizaciones más activas, permite percibir un cambio cualitativo fundamental. La creación de la Unión Nacional de Trabajadores<sup>11</sup> constituye un hecho que modifica de manera importante el escenario del sindicalismo mexicano subordinado al Estado, si se toma en consideración que la última central que fue creada fue el Congreso del Trabajo, en 1966. Pero resulta aún más importante el hecho de que es la primera vez después de la consolidación del régimen político mexicano, que una central ve la luz a partir de una iniciativa autónoma del Estado. La UNT cuenta con alrededor de 500 000 trabajadores de algunas de las principales empresas de punta del país.<sup>12</sup> Es el único sector del sindicalismo que tiene una postura verdaderamente crítica y el único que ha organizado un movimiento en contra de la política económica del gobierno de Zedillo. A pesar de que no se organizó una huelga, se llevaron a cabo paros de dos o tres horas en distintos momentos del 4 de diciembre de 1998.

Está, por último, un actor que es menos un actor político o incluso social que cultural (Le Bot, 1997 y 1999). La importancia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional

<sup>11</sup> El antecedente más inmediato de esta organización es el Foro "El sindicalismo ante la crisis y la nación", que reunió a dos de los sindicatos con mayor autonomía del Estado: el Sindicato Mexicano de Electricistas y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, así como al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El Foro se expandió considerablemente a raíz de su participación en el desfile del primero de mayo de 1995, que se llevó a cabo conjuntamente con los sindicatos independientes, reunidos en el Movimiento Intersindical "Primero de Mayo", en ocasión de que el sindicalismo oficialista decidió anular su tradicional desfile por temor a que la situación económica en la que se encontraban los trabajadores diera lugar a manifestaciones de oposición que no pudieran controlar. Por otra parte, el haber adoptado una postura cada vez más crítica del gobierno, llevó a que en la tercera de las reuniones del Foro, en 1997, se unieran a los 24 sindicatos del Foro otras 60 organizaciones más, y participara más activamente un sindicato muy importante, el de trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social. Este último se oponía a las modificaciones que el gobierno llevó a cabo a la Ley del Seguro Social, mediante las cuales se individualizaban las cuentas del fondo de retiro. El Foro también se manifestó en contra de la privatización de la industria petroquímica y de la apertura del sector de telecomunicaciones al capital extranjero.

<sup>12</sup> A pesar de que el Congreso del Trabajo agrupa todavía a unos 5 000 000 de trabajadores y de que la creación de la Unión Nacional de Trabajadores no reunió a todos los sindicatos que se habían congregado en torno al Foro, en especial al SME y al SNTE, cuenta con organizaciones de algunas de las principales empresas de punta del país como Teléfonos de México, la empresa Volkswagen, y las aeronáuticas. Además, reúne en una misma organización a sindicatos que formaron parte del sistema sindical oficialista, con sindicatos independientes (que por sí mismos prácticamente no tenían fuerza), como el STUNAM y los de otras universidades de provincia.

es inversamente proporcional a su fuerza militar; es sin duda alguna uno de los movimientos militares más débiles que han surgido en América Latina (y quizás en el mundo) y, sin embargo, es uno de los que mayor impacto ha tenido en México y a nivel internacional. Su importancia radica, por una parte, en su significado ético: no reivindica una postura corporativa, o beneficios que estén en peligro por el liberalismo, sino que expresa el rechazo a la marginación en la que vive la población indígena del país (a pesar de que estaban formalmente incluidos en el pacto nacional-popular original) y el riesgo de una aún mayor exclusión ante el proceso de apertura económica que vive México.

Por otra parte, aunque la dimensión cultural que reivindican es la de una reacción identitaria ante la globalización, esta reacción no es excluyente como la mayoría de las que hemos visto en el resto del planeta, sino incluyente (*ibid.*). Como movimiento indígena, el zapatismo se reivindica como parte de la nación mexicana y, en esa medida, se propone como representante de dicha nación ante las fuerzas desintegradoras de la mundialización. De tal manera, está expresando la necesidad de que el Estado nacional se erija, ante las nuevas condiciones internacionales de globalización, como promotor de todos los sectores sociales y culturales, y no sólo de aquellos que están dispuestos a fundirse en el ámbito internacional. Reivindica una función que ningún Estado puede abandonar si no quiere ver cómo se disuelve la nación con la que está identificado: la de cohesión nacional.

Pero es necesario finalizar esta somera revisión de las distintas fuentes de poder que están surgiendo a medida que se descompone el poder centralizador que constituía la presidencia de la República, analizando el hecho de que el desgaste de dicho poder y de las instituciones y organizaciones que lo cristalizaban y ejercían, no ha sido colmado por los nuevos actores políticos y sociales que se autonomizan de ese poder central. Buena parte de dicho vacío de poder lo están ocupando fuerzas locales como el caciquismo, que no ha desaparecido a pesar de la modernización económica, social y política, y que responde de manera cada vez más violenta a los desafíos a los que se enfrenta cuando las organizaciones que el Estado nacional había establecido a todo lo largo y ancho del país ya no cumplen con su función de amortiguadores de los conflictos sociales. Esto ha tenido como consecuencia que la violencia (podríamos en algunos casos decir "el terror") sustituya a la política, y que ocurran asesinatos masivos de civiles, como los que tuvieron lugar en Aguas Blancas, Guerrero y en Acteal, Chiapas.

Asimismo, ese vacío lo están ocupando crecientemente las fuerzas ilegales, las que comercian con la droga y las mafias dedicadas al robo y al secuestro, que operan en las grandes ciudades. Mientras el poder estuvo centralizado, esas fuerzas estuvieron bajo control y operaban en complicidad con los agentes policíacos y políticos, lo que las subordinaba a los intereses netamente políticos de estos últimos; lo cual significaba que se cuidaba de que la violencia no rebasara ciertos límites y sobre todo que no afectara a los aliados del régimen. Pero a medida que se descompone el régimen político mexicano, estos grupos también se han autonomizado y sólo responden a sus intereses. Según algunos autores, han logrado incluso colonizar al poder político (Rivelois,

1998), lo cual ha tenido como resultado que la violencia se haya generalizado y que lo que era muy poco usual en el pasado, esto es, el secuestro de individuos pertenecientes a las clases medias, de pequeños y grandes empresarios, y el asesinato de políticos y de miembros de las fuerzas de seguridad, se haya vuelto algo común en la actualidad.

Lo anterior ha tenido, a su vez, como resultado que se generalice la opinión de que el Estado mexicano está dejando de ejercer algunas de las funciones mínimas que debe cumplir cualquier Estado. Junto a la pérdida de autoridad y de legitimidad que significó el abandono del proyecto nacional-popular, el Estado mexicano está viendo cómo se desvanecen los últimos vestigios de su poder al no ser capaz de garantizar la seguridad pública. Con ello surge, en parte de la opinión pública, el fantasma de la militarización del Estado como solución.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

Para definir si la transición mexicana tiene más posibilidades de dirigirse hacia una creciente descomposición o hacia la recomposición a través de un nuevo pacto nacional, es necesario hacer un somero balance de las fuerzas políticas y sociales presentes en el escenario nacional, para lo cual podemos dar un breve vistazo a otras transiciones.

Si partimos de la idea central del trabajo, prestada de Hannah Arendt, de que el poder está basado fundamentalmente en la legitimidad y de que ésta proviene de un pacto fundacional, es posible afirmar que en los casos de transiciones exitosas tales como la española, es mucho más importante asignarle al pacto que da lugar al nuevo régimen el carácter de fundación de un nuevo poder, que el de un acuerdo entre élites que representan los principales intereses que dominan la escena política, como hace en general la "transitología". Es un tanto superficial analizar a los actores que dialogan para fundar un nuevo régimen y un nuevo Estado, en términos de intereses del antiguo y nuevo régimen, en vez de considerarlos como actores sociales y políticos que definen un nuevo acuerdo que otorga autoridad y legitimidad a dicho régimen. En tal caso no sólo está España, sino probablemente también Uruguay.

Lo mismo es cierto para otro tipo de transiciones que no se han convertido en modelo porque sobrevino el desplome del antiguo régimen. Es el caso de los regímenes comunistas que se desmoronaron porque se agotó su poder, y porque no contaban además con la capacidad de hacer obedecer las órdenes de reprimir a su pueblo que se manifestaba en las calles.<sup>15</sup> En dichos casos, el poder ya estaba en la calle, como dice Arendt; y el pueblo lo recoge. No funda con él un pacto que da nacimiento a un nuevo régimen sólo porque existen actores políticos lo suficientemente bien consolidados para ello. Entre tales transiciones están Hungría, Polonia y en menos medida Checoslovaquia.

<sup>15</sup> Es muy probable que si hubieran tenido esta capacidad o el apoyo de los tanques soviéticos como lo tuvieron anteriormente, no hubieran dudado en utilizarlos para mantenerse en el gobierno.

Están, en tercer lugar, las transiciones en las cuales las fuerzas del antiguo régimen llegan a un acuerdo con las nuevas fuerzas sin perder totalmente el poder, ni el control de las instituciones del *ancien régime*. En este caso no se produce una nueva fundación de poder ni el surgimiento de una nueva autoridad, sino que se comparte el poder que queda en las instituciones, se amplía la representatividad a los nuevos actores y se incluyen sus intereses. Los actores del viejo régimen mantienen el control de algunas de las instituciones del nuevo arreglo institucional, mientras ceden otras a los nuevos actores, pero al no haber un nuevo pacto probablemente no podemos hablar de un nuevo régimen; esto a pesar de que definitivamente han surgido nuevos actores y ha habido un cambio en las maneras de acceder y conservar el poder. Este tipo de transiciones probablemente sea más frágil, pero no tanto porque los actores del *ancien régime* conserven un veto sobre ellas, sino porque sufren de una fragilidad de origen. Al no darse un nuevo acuerdo que unifique a los actores sociales y dé lugar a un nuevo orden político, el poder se mantiene dividido y las instituciones responden tanto a la legitimidad del viejo orden, como al nuevo. En este caso estarían Chile y Argentina y en menor medida Brasil.

Existe finalmente un cuarto tipo de transición en el cual el régimen pierde su poder y, más aún, se desploma porque es confrontado con un desafío externo (de orden militar, político o económico) que su entramado institucional no es capaz de resistir. Pero, no hay actores sociales o políticos capaces de establecer un nuevo acuerdo que logre fundar un nuevo poder. Esto da lugar a un vacío de poder que es ocupado por intereses particulares o incluso individuales que se acomodan bien y que aprovechan para sus fines esta situación en la que se carece de poder, de autoridad y de instituciones. Es el caso de Rusia, en donde el gobierno no tiene ninguna autoridad y donde poco importa cuál partido llegue al poder (de hecho, por vías relativamente democráticas), porque ninguno es capaz de imponer el orden. Hay algunos signos que indican que México podría estar dirigiéndose hacia tal tipo de "transición".

Este breve vistazo a otras transiciones nos permite analizar el caso mexicano, con objeto de identificar las fuerzas que podrían favorecer un nuevo pacto social u obstaculizarlo. Por un lado, están los actores netamente políticos, los partidos que representan la importancia que han adquirido las elecciones en el país y, en parte, la necesidad de representación de algunos sectores sociales que no formaron parte del aparato institucional constituido a raíz del pacto nacional-popular o que ya no se sienten representadas por el partido al que dio lugar este pacto, como son las clases medias urbanas y los empresarios.<sup>14</sup>

Está, por otro lado, el Partido Acción Nacional, basado principalmente en demandas de las clases medias urbanas, que no obstante impactó a otros sectores sociales en

<sup>14</sup> Es posible decir que tanto las clases medias como los empresarios estuvieron incluidos en el pacto (como lo estuvieron en otros pactos populistas de América Latina, donde la alianza se dio con las clases urbanas en general, como en Argentina y Brasil, frente a la oligarquía terrateniente), y que además fueron los más beneficiados. Pero, formalmente, en términos políticos, ni las clases medias ni los empresarios estaban incluidos en el partido de Estado, cristalización fundamental del régimen nacional-popular.

la medida en que se refiere a cuestiones que afectan a cualquier individuo, como son el respeto a la libertad individual, a las garantías constitucionales frente a las arbitrariedades del poder político y a las libertades políticas ante el autoritarismo del régimen político mexicano. Ha surgido, por otra parte, el PRD, que enarbola el proyecto nacional-revolucionario original y representa básicamente las demandas de los sectores que componían el Estado corporativo. Finalmente, están los priístas tradicionales que pretenden recuperar el control de las instituciones y revitalizar la ideología del nacionalismo revolucionario con objeto de mantenerse en el poder.

A pesar de que estos tres grupos representan políticamente a una parte de la población, se ubican casi exclusivamente en el plano político sin tener una real relación con organizaciones sociales. El PAN lo hace por esencia, ya que apela al voto individual y rechaza vincularse con organizaciones sociales. Si bien el PRD tiene una vinculación indudable con organizaciones sociales, tal vinculación se da en términos del antiguo pacto nacional-popular, que parece difícil revivir dada la composición actual de la sociedad mexicana, muy distinta de la de los años treinta y del nuevo contexto internacional. Por último, los "auténticos" priístas que pretenden recuperar la legitimidad de su partido por medio de una estrategia muy similar a la del PRD, y que acusan a los "tecnócratas" de haber abandonado el proyecto que daba sustento al partido, están vinculados casi exclusivamente con los sectores sociales más conservadores, los que han sido más golpeados por la apertura económica y política.

El espectro social que representa el sistema electoral en México significa que dicha alianza probablemente no representaría un nuevo acuerdo fundacional, porque dejaría fuera a sectores importantes de la población. No obstante, una alianza entre los partidos de oposición sería una indudable posibilidad de recomposición, desde la política, del escenario social del país. Pero incluso un acuerdo de tal tipo es sumamente improbable en tanto que los proyectos de los partidos continúen siendo tan divergentes como lo son en la actualidad, y sigan jugando exclusivamente en el campo electoral, donde un acuerdo paga menos que una postura de rechazo.

Entre los actores sociales, es evidente que la creciente autonomía y postura crítica de los empresarios responde casi exclusivamente a sus intereses de grupo o sector, que se ha visto afectado por la acción cada vez más errática del poder presidencial, en la medida en que se descompone el régimen político mexicano. Lo mismo en lo que respecta a la Iglesia católica, que se manifiesta ante la situación de crisis por la que está pasando la mayoría del pueblo mexicano, principalmente como una estrategia para mantener cierta legitimidad ante sus feligreses, frente a la creciente penetración de otras iglesias.

Por otra parte, un actor social como El Barzón representa un interés tan específico que, una vez resuelto el problema de las deudas que lo anima, lo más probable es que se disuelva como movimiento. El Barzón define su acción como una protesta en contra del peligro en el que estaban los bienes de sus participantes, como resultado de que no podían seguir pagando sus deudas. Por su parte, el sindicalismo de la Unión Nacional de Trabajadores defiende en gran medida condiciones laborales que están siendo

amenazadas por el retiro del Estado de la economía. Aunque esto limita grandemente el alcance de su acción, dichos actores también apuntan hacia una crítica más amplia que la sola política económica, es decir, hacia el riesgo de descomposición social que implica el desmantelamiento del Estado social en un país con las carencias que tiene México. Apuntan por ello hacia la necesidad de que el Estado recupere su función social, no tanto en el sentido de devenir de nuevo agente del desarrollo, lo cual es poco probable en las circunstancias de apertura de la economía nacional, sino agente de cohesión social. En la medida en que dicho aspecto de la acción de estos actores se vuelva central, podrían ser el núcleo alrededor del cual se aglutinen otros actores que den lugar a un nuevo pacto.

En cierta medida, el zapatismo es el movimiento que ha planteado más claramente y en el centro mismo de su acción la necesidad de un nuevo pacto social que corresponda a las nuevas condiciones económicas, sociales y políticas en las que se encuentra el país. No demanda regresar al pacto anterior, ni reivindica al Estado como agente del desarrollo, ya que no aseguró su bienestar ni su lugar en la nación. Apunta hacia un Estado como agente de cohesión social y nacional; representa la idea de que la nación sea un espacio en el cual puedan coexistir las mayorías con las minorías que conforman el país, tanto en términos políticos y sociales como culturales y étnicos. Pero en contra de dicho actor está el hecho de su origen violento, que en términos de Arendt es antinómico a la política y del cual toda fuerza política tiene en parte razón de desconfiar; esto ha dado pie a que si bien el gobierno no ha podido eliminarlos (como lo hubiera hecho en el pasado), los tenga acosados. También representan al *outsider*, al marginado no sólo social y cultural, sino político, en un país en el cual la voluntad y el proyecto unificador siempre ha provenido de la cúspide, del centro del poder.

El que la transición mexicana se dirija hacia un nuevo pacto nacional o hacia una creciente descomposición, y en consecuencia hacia más vacíos de poder que sean llenados por la violencia, dependerá de la medida en la cual los actores políticos puedan extender su proyecto y su acción al ámbito social, alejándose de sus preocupaciones exclusivamente políticas, o de que los actores sociales y culturales puedan hacer prevalecer su dimensión social y cultural central sobre el resto de las fuerzas sociales y políticas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alba Vega, Carlos, 1997, "Las relaciones entre los empresarios y el Estado a finales del siglo XX", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.), *Cambio y resistencia: treinta años de política en México* (en preparación).
- Alvarado, Arturo, 1996, "Los gobernadores y el federalismo mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LVIII, núm. 3, julio-septiembre, IISUNAM, México, pp. 39-71.

Arendt, Hannah, 1970, *On Violence*, The Penguin Press, Londres.

Aziz Nassif, Alberto, 1997, "Partidos y elecciones en México", Bizberg y Meyer (comps.), *op. cit.*

Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer (comps.), *Cambio y resistencia: treinta años de política en México* (en preparación).

Blancarte, Roberto, 1991, "La política modernizadora del presidente Salinas y la Iglesia católica en México", en Roberto Blancarte, *El poder. Salinismo e Iglesia católica*, Grijalbo, México, pp. 183-210.

Casar, María Amparo, 1996, "El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder político", en Ricardo Espinoza Toledo (comp.), *Presidencialismo*, UAM-IFE, México, pp. 65-75.

Cosío Villegas, Daniel, 1972, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México.

Crespo, José Antonio, 1996, "La institución presidencial como eje de la transición política mexicana", en Ricardo Espinoza Toledo (comp.), *op. cit.*, pp. 93-120.

González Casanova, Pablo, 1965, *La democracia en México*, Ed. Era, México.

Habermas, Jürgen, 1997, "Hannah Arendt's Communications Concept of Power", en Steven Lukes (comp.), *Power*, New York University Press, Nueva York, pp. 75-93.

Hernández, Rogelio, 1997, "El presidencialismo en México. Una obligada transformación", en Bizberg y Meyer (comps.), *op. cit.*

Le Bot, Yvon, 1999, "Para entrar en el siglo XXI: el paso por el sureste", *Foro Internacional*, núm. 155, El Colegio de México, México.

Le Bot, Yvon y subcomandante Marcos, 1997, *El sueño zapatista*, Plaza & Janés, México.

Loeza, Soledad, 1996, "Las relaciones Estado-Iglesia en México", *Foro Internacional*, núm. 143-144, El Colegio de México, México, pp. 107-132.

Meyer, Lorenzo, 1996, "La crisis del presidencialismo mexicano", *Foro Internacional*, núm. 143-144, El Colegio de México, México, pp. 11-30.

Pardo, María del Carmen, 1996, "La política social como dádiva del presidente", *Foro Internacional*, núm. 143-144, El Colegio de México, México, pp. 295-320.

Pozas, María de los Ángeles, 1994, *Modernización de la industria y relaciones de trabajo*, Fundación Friedrich Ebert, México.

Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Rivelois, Jean, 1998, "La recomposición clientelista en el estado de Chihuahua", en Carlos Alba, Ilán Bizberg y Hélène Rivière d'Arc (comps.), *Las regiones ante la globalización*, El Colegio de México, México, pp. 661-690.
- Torres, Gabriel, 1997, "El derecho de barzonear y sus efectos políticos", en Jorge Alonso y Juan Manuel Ramírez Sáiz (comps.), *La democracia de los de abajo en México*, La Jornada Ed., México, pp. 265-291.
- Zermeño, Sergio, 1996, *La sociedad derrotada*, Siglo XXI Editores, México.